

La Socialisation des Droits Individuels

dans le

Droit Constitutionnel Contemporain

THÈSE

présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

par

Robert DUGAS

Avocat à la Cour d'Appel de Nîmes

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

JURY

MM. DELBEZ, professeur, *Président*
de NESMES-DESMARETS, prof.,
MORINI-COMBY, chargé de cours

Assesseurs

IMPRIMERIE MARI-LAVIT
1, RUE DES SAUVAGES
MONTPELLIER

—
1937

LA SOCIALIZATION DES DROITS INDIVIDUELS
dans le
DROIT CONSTITUTIONNEL CONTEMPORAIN



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER
FACULTÉ DE DROIT

La Socialisation des Droits Individuels

dans le

Droit Constitutionnel Contemporain

THÈSE

présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

par

Robert DUGAS

Avocat à la Cour d'Appel de Nîmes

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

JURY

MM. DELBEZ, professeur, *Président*
de NESMES-DESMARETS, prof.
MORINI-COMBY, chargé de cours

Assesseurs

IMPRIMERIE MARI-LAVIT

1, RUE DES SAUVAGES

MONTPELLIER

—
1937

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International
Public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.

BEQUÉ, professeur de Droit Civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit Civil.

GUENOUN, professeur de Droit Romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

LÉGAL, professeur de Droit Criminel.

DEMONTÈS, professeur de Droit Commercial.

ANTONELLI, professeur d'Economie Politique.

DELBEZ, professeur de Droit Constitutionnel.

TISSET, professeur d'Histoire de Droit.

MORINI-COMBY, chargé de cours d'Economie Politique.

DIJOL, chargé de cours de Capacité.

VALÉRY, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

DUBOIS, secrétaire honoraire.

BABY, secrétaire.

JURY

MM. DELBEZ, professeur, *président*.

DE NESMES-DESMARETS, professeur

MORINI-COMBY, chargé de cours

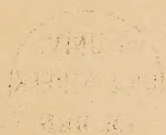
assesseurs.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PERE ET A MA MERE

A MES FRERES



A MES MAITRES

En témoignage de profonde reconnaissance et de très respectueux attachement.

Index Rerum

INTRODUCTION

LES TRANSFORMATIONS CONTEMPORAINES DES DROITS INDIVIDUELS SUR LE PLAN CONSTITUTIONNEL

- 1-3** — La notion du Droit individuel, sa part de subjectif et d'objectif, sa part d'individuel et de social.
- 4-12** — Les modifications à la notion du Droit individuel subjectif dans le Droit constitutionnel moderne. Les conditions d'élaboration des Constitutions d'après-guerre. Le rôle de l'Etat dans les rapports économiques et sociaux des individus. Extension des droits individuels. Limitation d'autres droits individuels. La tendance à la « rationalisation ». L'apparition du Droit social. La doctrine libérale individualiste. La conception solidariste des droits individuels.

PREMIERE PARTIE

L'APPARITION DE DROITS INDIVIDUELS NOUVEAUX A CARACTERE SOCIAL

CHAPITRE PREMIER

LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA FAMILLE

SECTION I

La conception organique de la Société

- 13** — Comment la famille, placée hors du fondement de l'ordre social et politique, a pris place dans l'organisation sociale moderne.

SECTION II

La Famille dans l'Etat

- 14-15** — Les titres de la famille à la protection de l'Etat. Le rôle physiologique de la famille; la famille, source des forces morales et fondement primordial de toute l'organisation politique.

16-17 — La consécration constitutionnelle de la tendance à l'avènement de la famille naturelle. Ses dangers pour la famille légitime.

18-20 — Les devoirs de l'Etat vis-à-vis de la famille: La fixation des impôts proportionnellement à ses charges; la protection de la maternité et de l'enfance.

CHAPITRE II

LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'INSTRUCTION

SECTION I

Généralités et historique de l'instruction dans les Déclarations françaises et les Constitution espagnoles

21-22 — Définition de la Déclaration de 1793: l'instruction obligation positive de l'Etat. L'organisation du service dans la Constitution espagnole de 1812.

SECTION II

La fonction de culture

23-25 — Le service de l'enseignement dans la Constitution espagnole de 1931. La proclamation du droit à l'instruction pour tous les citoyens.

SECTION III

La protection constitutionnelle de l'enseignement et l'orientation générale du Constitutionnalisme d'après-guerre

26-28 — L'esprit des nouvelles Constitutions: A) La liberté de l'enseignement, mais soumise au contrôle de l'Etat; B) L'idéal à poursuivre dans l'enseignement, inspiré tantôt de la morale chrétienne, tantôt de la solidarité humaine.

29-31 — Gratuité et caractère obligatoire de l'enseignement primaire. L'instruction est-elle un droit ou un devoir?

32-33 — Possibilité d'accès à tous les degrés de l'enseignement. L'aptitude et la vocation, conditions suffisantes. Les effets de la conception solidariste des droits individuels.

CHAPITRE III

LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ASSISTANCE

34 — L'assistance, devoir social et l'extension de cette notion.

SECTION I

Le développement de la vie sociale et la réglementation juridique du Droit à l'assistance jusque sur le plan constitutionnel

35-37 — Les théories en matière d'assistance: Théorie individualiste absolue ou de l'école libérale; théorie individualiste mitigée; théorie solidariste.

- 38** — Les divers degrés de la réglementation juridique de l'assistance.

SECTION II

La consécration constitutionnelle du Droit à l'assistance

- 39-43** — Les textes fondamentaux du Droit à l'assistance. Les sources françaises. Organisation de l'assistance en France jusqu'à nos jours, et notion française actuelle. La source allemande.
- 44** — Les constitutions qui suivent la Déclaration française des Droits de l'homme de 1793.
- 45-48** — Les Constitutions qui s'inspirent de celle de Weimar du 11 août 1919.
- 49** — Droits sociaux à caractère spirituel, et droits sociaux à caractère matériel.

CHAPITRE IV

LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAVAIL

- 50** — La recherche des moyens d'existence en étant utile à la société.

SECTION I

Le droit à une existence digne et le moyen de l'obtenir: le travail

- 51-54** — Origine constitutionnelle du droit au travail et son évolution. La Déclaration française de 1793. L'idée sociale de la II^e République française. La Constitution de Weimar. Constitutions modernes.
- 55-58** — La protection du travail par l'Etat. Dangers: lutte des classes et étatisme intégral.

SECTION II

Le droit des ouvriers de s'organiser en vue de la défense de leurs intérêts

- 59-61** — Syndicalisme. Origine de l'essor du syndicalisme moderne; le stade de la liberté individuelle; l'intervention; le droit syndical.
- 62-66** — L'organisation syndicale sur le plan constitutionnel. Italie. Portugal. Amérique latine. Danger des Syndicats professionnels purs et simples: instruments de lutte des classes.
- 67-77** — Corporatisme. Les conceptions du corporatisme. Les dispositions constitutionnelles sur l'organisation corporative. En Italie: principes, application des principes et place faite au travail dans l'entreprise. En Autriche: doctrine des corporations dans l'Etat. Au Portugal: solution mixte, influence italienne, but social de la production. L'interventionnisme croissant de l'Etat trouverait une barrière dans l'essor du corporatisme.

SECTION III

Les préoccupations sociales les plus récentes des Constitutions et leur but: l'amélioration de la condition des travailleurs

- 78-81** — Le salaire minimum et égal pour tous à égalité de travail. Les sources constitutionnelles de la réglementation du salaire en Europe.
- 82-83** — Les sources constitutionnelles de la réglementation du salaire dans les pays de l'Amérique du Sud.
- 84-86** — La durée du travail. Europe. Les Constitutions de l'Amérique du Sud.

DEUXIEME PARTIE

LA LIMITATION DES ANCIENS DROITS INDIVIDUELS
DANS L'INTERET SOCIAL

INTRODUCTION

LE PRINCIPE CONSTITUTIONNEL MODERNE
DE L'INTERVENTION DE L'ETAT
DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE

- 87-89** — Règle fondamentale donnée par la nouvelle Constitution yougoslave. Constitution de Weimar. Portugal.

CHAPITRE PREMIER

LES DISPOSITIONS RELATIVES AU ROLE INDUSTRIEL
DE L'ETAT

SECTION I

Le but social de la production

- 90-92** — Le caractère social de la vie économique. Proximité des affirmations étatistes. La restriction de la liberté économique de l'individu.

SECTION II

L'intervention du législateur constituant dans le domaine économique et en particulier dans le domaine industriel

- 93-96** — La Constitution allemande du 11 août 1919 et sa nouveauté. Formule d'une doctrine économique et sociale. Limite à la liberté individuelle.

- 97-99** — Applications de cette doctrine aux manifestations de la vie économique d'une nation. Organisation du système de production industrielle dans la Constitution de Weimar. Les attributions économiques de l'Etat au Portugal.

SECTION III

La socialisation des entreprises privées à but économique

- 100-102** — Les buts de la socialisation, allemande, portugaise, espagnole.
- 103-107** — La notion et les formes de la socialisation. Structure de l'économie allemande. Signification d'une économie collective. Les deux modes d'économie

collective: le mode socialiste, le mode capitaliste. Solution adoptée en Allemagne.

108-114 — La réalisation intégrale du collectivisme. — La participation au fonctionnement des entreprises économiques: la participation aux œuvres économiques d'intérêt public, la socialisation partielle des entreprises privées. — L'influence prépondérante dans les entreprises économiques. — La réunion obligatoire des entreprises appartenant à une même branche industrielle.

115-120 — Les organes de la socialisation. Deux systèmes: étatisme; les conseils économiques, leur composition et leur organisation.

121-122 — Les agents d'exécution de la socialisation. Qui a le droit de prendre l'initiative d'une loi de socialisation? Système mitigé. Rôle du Conseil économique d'Empire.

123-129 — Les conditions de la socialisation. Indemnité. Respect des dispositions relatives à l'expropriation. La clause de maturité. La clause de nécessité urgente. Portée toute théorique des dispositions constitutionnelles allemandes contenues dans l'article 156.

SECTION IV

La socialisation agraire en Russie

130-131 — La nouvelle Constitution russe. Le lien entre le problème de la collectivisation du sol et le problème de la production.

132-147 — La consécration constitutionnelle des formes de la collectivisation. Les prévisions du socialisme agraire. Base constitutionnelle de la collectivisation de l'agriculture. Les kolkhoz: leurs formes, toz, artel, commune; leur fonctionnement, propriété des facteurs de la production, gestion et direction, rémunération des agents de la production. Les sovkhoz: usines à blé, le Géant et ses résultats; sovkhoz destinés à des productions autres que les céréales. Raisons qui ont permis l'établissement de grandes exploitations collectives en Russie. La collectivisation russe n'a pas d'équivalent ailleurs en Europe.

CHAPITRE II

LES LIMITATIONS SOCIALES APPORTEES AU DROIT DE PROPRIÉTÉ

SECTION I

Le droit de propriété de la déclaration des droits de 1789 à nos jours

148-153 — La définition du droit de propriété. Les principes

constitutionnels. La Révolution russe. Parallèle entre les idées de 1789-1791 et les principes de la Constitution russe de 1936. Les Constitutions espagnoles.

SECTION II

Le droit de propriété et sa fonction sociale

- 154-165** — Etude objective et critique de la théorie de la propriété fonction sociale. La conception des chefs des diverses doctrines économiques.
- 166** — La transformation du droit de propriété sur le plan constitutionnel, et la conception qui a prévalu.
- 167-170** — La consécration constitutionnelle de la fonction sociale de la propriété. Les principes individualistes, et ce qu'en ont fait les textes constitutionnels actuels. La limitation constitutionnelle du droit de propriété et son expression dans les textes.
- 171-178** — Les Constitutions récentes-types dans leur conception de la fonction sociale de la propriété. Les conceptions qui vont de notre individualisme au communisme soviétique. Les dispositions constitutionnelles allemandes. La conception du droit de propriété en Italie fasciste. La collectivisation du sol en Russie soviétique et la consécration constitutionnelle de la propriété coopérative kolkhozienne.

SECTION III

Les répercussions de la fonction sociale de la propriété dans la question agraire

- 179-180** — Terminologie. Etendue des réformes foncières.
- 181-183** — Graves atteintes à la propriété. Causes de ces réformes.
- 184-188** — La réforme foncière dans les pays baltes. Lithuanie, Lettonie, Esthonie, Finlande.
- 189-200** — Les réformes foncières en Europe Centrale et méditerranéenne. Roumanie. Pologne. Yougoslavie. Grèce. Tchécoslovaquie. Espagne.
- 201-202** — Légitimité des réformes foncières.

CONCLUSION

- 203** — Parallèle entre les anciennes et les nouvelles Constitutions.
- 204** — Extension sociale des droits individuels ordinaires.
- 205** — Limitation de certains droits fondamentaux du type classique.
- 206** — La tendance à la rationalisation.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

SOURCES CONSTITUTIONNELLES

- ALBANIE (Constitution du royaume d'), 1928, révisée en 1933, in *Annuaire de l'Institut International de Droit public*, 1934.
- ALLEMAGNE (Constitution de l'empire allemand), 11 août 1919. F. R. Daresté: *Les Constitutions modernes*, 4^e édit., t. I. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929.
- AUTRICHE (Constitution corporative), 24 avril 1934, in *Annuaire de l'Institut International de Droit public*, 1935.
- BRÉSIL (Constitution des Etats-Unis du), 16 juillet 1931, in *Annuaire de l'Institut International de Droit public*, 1935.
- CHILI (Constitution de la République du), 18 septembre 1925. Mirkin-Guetzévitch: *Les Constitutions des Nations américaines*, Paris, Delagrave, 1932.
- CHINE (Constitution provisoire de la République chinoise), 1^{er} mai 1931, in *Europe Nouvelle*, 6 juin 1931.
- DANTZIG (Constitution de la Ville libre de), 11 mai 1922. *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave, 1930.
- EGYPTE (Constitution d'), 19 avril 1923. W. Ibrahim: *La nouvelle Constitution de l'Egypte*, thèse Paris, 1925.
- EQUATEUR (Constitution de la République de l'), 26 mars 1929. Mirkin-Guetzévitch: *Les Constitutions des Nations américaines*, Paris, Delagrave, 1932.
- RUSSIE (Loi fondamentale de la République Socialiste Fédérative Soviétique Russe), 10 juillet 1918, révisée les 11 mai 1925 et 18 mai 1929.
- (Loi fondamentale de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques), 5 décembre 1936. Texte fourni par la Société Soviétique d'Echanges intellectuels, rue de Grenelle, Paris.
- SUISSE (Constitution fédérale), 29 mai 1874. F. R. Daresté: *Les Constitutions modernes*, 4^e édit., t. II, Paris, Rec. Sirey, 1929.
- TCHÉCOSLOVAQUIE (Charte constitutionnelle de la République tchécoslovaque), 29 février 1920. F. R. Daresté: *Les Constitutions modernes*, 4^e édit., t. II, Paris, Rec. Sirey, 1929.

- URUGUAY (Constitution de la République Uruguayenne), 19 avril 1934.
C. Charlone: *Revue Internationale du Travail*, mai 1936.
- VATICAN (Lois constitutionnelles de la Cité du), 7 juin 1929. F. R. Daresté:
Les Constitutions modernes, 4^e édit., t. II, Paris, Recueil
Sirey, 1929.
- YUGOSLAVIE (Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes),
28 juin 1921. F. R. Daresté: *Les Constitutions modernes*,
4^e édit., t. II, Paris, Rec. Sirey, 1929.
- Constitution yougoslave, du 3 septembre 1931. Deyan Loutzitch:
La Constitution du Royaume de Yougoslavie, thèse,
Paris, 1933.

OUVRAGES GENERAUX

- ANTONOPOULO (N.). — *Des dispositions constitutionnelles allemandes relatives à la socialisation des entreprises économiques*. Paris, 1923.
- DUGUIT (L.). — *Traité de Droit constitutionnel*, 3^e édit., Paris, de Boccard, 1927-1930.
- *Les transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*. Paris, Alcan, 1920.
- *Le Droit social, le Droit individuel et la transformation de l'Etat*. Paris, Alcan, 1922.
- DUPEYROUX (H.). — *La Charte du Travail en Italie, Syndicats et corporations dans l'Etat fasciste*. Paris, Giard, 1928.
- FOUILLÉE (A.). — *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, Hachette, 1884.
- GONNARD (R.). — *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Librairie Valois, 1930.
- GURVITCH. — *L'idée du Droit social*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1931.
- HAURIU (M.). — *Précis élémentaire du Droit constitutionnel*, 3^e édit. rev. par André Hauriou. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933.
- HEADLAM-MORLEY (A.). — *The new démocratic constitutions of Europe, a comparative study of post-war European constitutions*.
- JOSSERAND (L.). — *De l'esprit des droits et de leur relativité. Théorie dite de l'abus des droits*. Paris, Dalloz, 1927.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*. Paris, Delagrave, 1930.
- *Les Constitutions des nations américaines*. Paris, Delagrave, 1932.
- *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*. Paris. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1936 et Egidio Reale.
- EGIDIO REALE. — *L'Espagne*, Paris, Delagrave, 1933.
- PASCAL (DE). — *Philosophie morale et sociale*, t. II, Paris, 1896.
- PEREIRA DOS SANTOS (F.-I.). — *Un Etat corporatif. La Constitution sociale et politique portugaise*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935.

- PETRASCO (N.). — *La réforme agraire roumaine et les réclamations hongroises*. Préface de A. Wahl. Bucarest, 1931.
- POSADA (A.). — *La reforma constitucional*, Madrid, 1921.
- *Les fonctions sociales de l'Etat*. Paris, Giard, 1929.
- *La nouvelle Constitution espagnole*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1932.
- PRÉLOT (M.). — *L'Empire fasciste. Les origines, les tendances et les institutions de la dictature et du corporatisme italien*. Préf. de J. Barthélémy et B. Mirkine-Guetzévitch. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936.
- RENARD (G.). — *La fonction sociale de la propriété privée*, in *Théorie de l'institution*, Paris, Recueil Sirey, 1930.
- RIPERT (G.). — *Le régime démocratique et le Droit civil moderne*. Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1936.
- SERRANO (N.-P.). — *La Constitution espagnole*, Madrid, 1932.
- TRENTIN (S.). — *Les transformations récentes du Droit public italien*. Paris, 1929.
- *La crise du Droit et de l'Etat*, Paris, Alcan, 1935.
- VIRGILII. — *L'Italia Agricola Odierna*. Hoepli, Milan, 1930.

ARTICLES ET TRAVAUX DIVERS

- ALIBERT (R.). — « Les préoccupations économiques et sociales », in *Revue des Sciences politiques*, 1929, p. 88.
- ARENA (C.). — « L'évolution du Droit du travail et de l'entreprise en Italie », in *Revue Internationale du Travail*, août 1935.
- BARTHÉLEMY (J.). — « Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel », in *Revue politique et parlementaire*, juillet-septembre 1931.
- CALAMANI (G.). — « La nouvelle loi italienne sur l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles », in *Revue Internationale du Travail*, janvier-juin 1936.
- CHAPSAL (J.). — « A propos d'un ouvrage récent : « L'Empire fasciste », in *Revue politique et parlementaire*, janvier 1937.
- CHARLONE (C.). — « La situation économique et sociale de l'Uruguay », in *Revue Internationale du Travail*, mai 1936.
- DELBEZ (L.). — « Les Droits individuels ou libertés publiques », *Cours de Droit constitutionnel comparé*, professé à la Faculté de Droit de Montpellier, Doctorat, 1935-1936.
- LE FUR. — « La réforme agraire en Roumanie et le conflit avec la Hongrie », in *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1927.
- « Droit individuel et Droit social », in *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie juridique*, Paris, 1931.
- GASCON Y MARIN. — « Le Droit de propriété selon la Déclaration des droits de 1789 et le Droit public contemporain », in *Annuaire de l'Institut International de Droit public*, 1930.

- GIDEL (G.). — « Les Déclarations de Droits », *Cours de Droit constitutionnel comparé* professé à la Faculté de Droit de Paris, Doctorat, 1934-1935.
- GURVITCH. — « Socialisme et propriété », in *Revue métaphysique et de morale*, 1930.
- JÈZE (G.). — « Les libertés individuelles », in *Annuaire de l'Institut International de Droit public*, Paris, 1929.
- LUDKIEVIEZ (Z.). — « La question agraire en Pologne », in *Revue d'Economie politique*, 1932.
- MARCELLETTI (M.). — « Quelques aspects de l'Economie dirigée en Italie », in *Revue Internationale du Travail*, septembre 1934.
- MARVAUD (A.). — « La nouvelle Constitution espagnole », in *Revue des Sciences politiques*, 1932.
- « La réforme agraire espagnole », in *Revue des Sciences politiques*, 1934.
- MESTRE (A.). — « Remarques sur la notion de propriété, d'après Duguit », in *Archives de philosophie du Droit et de Sociologie juridique*, Paris, 1932.
- MÉTALL (D^r R.-A.). — « Les Constitutions et les Assurances sociales », in *Annales de l'Institut National de Prévoyance*, Madrid, septembre-octobre 1932.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — « Les libertés individuelles et le Droit soviétique », in *Revue de Droit public*, 1927.
- « Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel », in *Revue de Droit public*, 1928.
- « La nouvelle Constitution espagnole », in *Revue politique et parlementaire*, janvier 1932.
- DE MONTFORT (H.). — « Le Droit constitutionnel des nouveaux Etats de la Baltique orientale », in *Annales de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris*, 1930.
- MORIN (G.). — « L'œuvre de Duguit et le Droit privé », in *Archives de philosophie du Droit*, 1932.
- DE NESMES-DESMARETS. — *Cours de Droit administratif*, professé à la Faculté de Droit de Montpellier, 1933-1934.
- PÉRITCH. — « Les dispositions sociales et économiques dans la Constitution yougoslave », in *Revue de Droit International public*, 1926.
- « Principaux traits caractéristiques de la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes », in *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1928.
- PERROUX (F.). — « Les réformes agraires en Europe », Livre I, *Cours de Doctorat* professé à la Faculté de Droit de Lyon en 1934-35. Paris, Domat-Montchrestien, 1935.
- PILLET (A.). — « Les affaires agraires des ressortissants hongrois devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois », in *Revue de Droit International public*, 1927, p. 1.

- POBLETE-TRONCOSO (M.). — « Principes de politique sociale contenus dans la Constitution de 1917 au Mexique », in *Revue Internationale du Travail*, mai 1933.
- « Les Constitutions des pays de l'Amérique latine et la politique sociale », in *Revue Internationale du Travail*, juillet 1934.
- POSADA (A.). — « Chronique constitutionnelle d'Espagne », in *Revue de Droit public*, 1931.
- « La Constitution de la République espagnole du 9 décembre 1931. L'orientation sociale du régime juridique. La culture intellectuelle », in *Revue de Droit public*, 1932.
- RENARD (G.). — « Les Constitutions de la nouvelle Europe », in *Revue politique et parlementaire*, février 1930.
- THEODORESCO (A.). — « La nouvelle Constitution de Roumanie », in *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1926.
- TIBAL (A.). — « Les problèmes politiques contemporains de l'Europe orientale », *Cours professé au Centre européen de la dotation Carnegie*.

THESES

- CHAUFFARDET (M.). — *Le problème de la perpétuité de la propriété*, Aix-en-Provence, 1933.
- COSTE-FLORET (P.). — *La nature juridique du Droit de propriété d'après le Code civil et depuis le Code civil*. Montpellier, 1935.
- DELMAS (Y.). — *L'évolution constitutionnelle de la Pologne depuis 1919*. Montpellier, 1936.
- IBRAHIM (W.). — *La nouvelle Constitution de l'Egypte*, Paris, 1925.
- JOUSSE (P.). — *Les tendances des réformes agraires dans l'Europe centrale, l'Europe orientale, et l'Europe méridionale*. Paris, 1925.
- KAMAL. — *Les Déclarations des Droits de l'homme dans les Constitutions récentes de l'Orient moyen*. Paris, Jouve et Cie, 1926.
- LOUTZITCH (D.). — *La Constitution du royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931*. Paris, 1933.
- MURAT (A.). — *La propriété agraire en Italie*. Lyon, 1936.
- POLIER. — *De l'expropriation pour cause d'utilité sociale*. Toulouse, 1902.
- PRÉ (R.). — *L'organisation des rapports économiques et sociaux dans les pays à régime corporatif (Italie, Autriche, Portugal, Allemagne)*. Paris, 1936.

Introduction

LES TRANSFORMATIONS CONTEMPORAINES DES DROITS INDIVIDUELS SUR LE PLAN CONSTITUTIONNEL

I. — Le Droit constitutionnel moderne nous met en présence d'un problème d'un intérêt puissant : quelle est la place que l'homme doit occuper dans l'organisation sociale ?

Cette question touche de façon essentielle à la notion des droits individuels. L'histoire nous enseigne que les droits individuels n'ont pas toujours existé. Des théories juridiques prétendent encore aujourd'hui qu'ils n'existent pas.

Nous n'avons pas l'intention de retracer ici l'histoire des droits individuels. Il nous suffira, pour la bonne compréhension de l'étude toute objective que nous nous proposons de faire, de constater que ces droits qui nous intéressent, ont un caractère contingent. Ils subissent une évolution qui paraît suivre une sorte de mouvement de balancier. Il semble qu'aujourd'hui celui-ci se déplace, et que l'on tende à une restriction des libertés individuelles. Pourtant, ce

n'est pas autant à cette étendue plus ou moins grande du champ des droits individuels que nous consacrerons les développements qui vont suivre, qu'au sens et au caractère de cette évolution la plus récente. La personne humaine ne paraît plus pouvoir rester indépendante du milieu social dans lequel elle vit. Il en résulte l'apparition d'une tendance que je définirai avec mon Maître, M. Delbez, comme étant « la tendance à la socialisation des droits individuels » ¹⁾. Aux droits individuels originaux, viennent s'ajouter des droits nouveaux à caractère social, tandis que d'anciens droits subissent au contraire de très importantes limitations au nom de l'intérêt social.

Le droit individuel est celui qui respecte la personnalité de l'individu et qui permet à celui-ci d'exercer librement son activité à la seule condition de ne pas nuire à autrui.

2. — Le droit individuel a une nature hybride et complexe. Il est à la fois subjectif et objectif. Subjectif, il l'était surtout à sa naissance; il était bien, alors, un pouvoir de volonté. Les droits individuels se sont formés par l'exercice répété de droits subjectifs primitifs, et par la réaction du milieu social à l'égard de ces initiatives individuelles.

Pour autoriser la voie d'exécution privée, le milieu social a exigé qu'au moins la créance fût incontestable et consacrée par le *verum*. C'est aussi la réaction de ce milieu social qui détermine les contours d'une procédure; il est passif et ne s'ébranle que lorsqu'il est alarmé par une injustice ou par un désordre.

La forme objective des droits individuels n'est dûe au milieu social que dans la mesure où celui-ci a opposé une résistance à la poussée subjective des particuliers. La nature des droits individuels est donc, avant tout, d'ordre subjectif, car leur origine est subjective. Seulement, il arrive un moment où ce droit subjectif se fixe définitive-

¹⁾ L. DELBEZ, Cours de Doctorat: *Etude des droits individuels ou libertés publiques*, Montpellier, 1935-36.

ment; à ce moment, il s'est transformé en institution sociale. L'Etat interviendrait désormais si l'on s'écarterait de la procédure établie qui est devenue sociale.

Le droit individuel est donc bien objectif dans sa forme actuelle, mais il est subjectif par sa création.

3. — En 1789, au début de « l'ère du libéralisme individualiste » ¹⁾, ceux qui dirigent les destinées de la Révolution française paraissent n'avoir qu'un seul souci : celui de délivrer l'individu de toute servitude sociale. Toute coordination obligatoire des rapports sociaux est considérée, *a priori*, comme devant limiter les facultés inhérentes à la nature humaine. On craint qu'il n'y ait là une atteinte aux « attributs qui permettent à la dignité éminente de la personne de s'épanouir dans toute sa plénitude » ²⁾. L'individu est placé dans une situation d'indépendance complète vis-à-vis de ses partenaires dans la lutte qu'il doit mener dans le domaine de l'économie pour la conquête et l'accroissement de la richesse. Pour empêcher que l'individu soit une fois de plus la proie des misères récentes dont il vient de se délivrer, on ne voit d'autre moyen à employer que celui de le rendre maître absolu de ses initiatives. C'est pour renforcer cet isolement que le décret du 14-17 juin 1791, dit Loi Chapelier, fait défense aux citoyens d'un même état ou d'une même profession, de « se nommer ni président, ni secrétaire, ni syndic, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leur prétendu intérêt commun ».

L'histoire des institutions juridiques est celle de l'effort par lequel l'homme, être social, essaie de faire valoir la prérogative de se placer en égal vis-à-vis des autres sujets avec lesquels il entre en contact dans « le commerce de la coexistence » ¹⁾. « Exposé, en tant qu'individu, à subir sans défense, les contraintes arbitraires de la force, l'homme a été amené à rechercher dans l'association par

1) SILVIO TRENTIN, *La Crise du Droit et de l'Etat*, Paris, 1935, p. 309.

2) Même auteur, *idem*...

1) Silvio TRENTIN, *op. cit.*, p. 343.

similitude l'intégration nécessaire de ses facultés et d'objectiver dans le groupe, les attributs immanents de sa personnalité », voici comment s'exprime M. Silvio Trentin.

Dans ce qu'on appelle « droit social » et « droit individuel », observe avec beaucoup de bon sens M. Le Fur, il faut voir à tout prendre, plutôt deux éléments du droit que deux droits distincts. « Tout droit est à la fois social et individuel »¹⁾. Le but du droit, c'est la meilleure organisation de la société pour le plus grand bien de l'individu lui-même. « L'homme, être social, fait partie d'un nombre de groupes qui va en augmentant avec le développement même de la civilisation et il conserve toujours une certaine activité propre. L'individu isolé n'est ni objet ni sujet de droit; le droit n'apparaît qu'avec la vie en société, et cependant, le but final de tout droit, même international, est l'homme sans lequel il n'y aurait pas de droit. Si donc tout droit est social, mais existe en vue d'assurer à l'homme son plus grand développement, ce qui implique la reconnaissance de son activité propre en tant qu'elle n'est pas contraire au bien commun, un équilibre est nécessaire entre ces deux éléments de droit qui sont le droit individuel et le droit social »²⁾,

En tant qu'être social, l'homme est congénitalement solidaire de ses semblables. Mais cette solidarité n'implique nullement l'abdication, de sa part, de toute individualité au profit de « l'anonymat d'une totalité intégrative »³⁾,

Au fond, le phénomène de la socialisation du droit individuel marque aujourd'hui d'une manière très significative l'évolution « des formes de la covivence ». Ce délicat problème, sur lequel se greffent tant de craintes et tant d'espairs, témoigne de la tendance de plus en plus accusée d'élargir les domaines où le droit positif ne peut se légitimer qu'en conformant ses prescriptions aux impératifs

¹⁾ LE FUR, *Droit individuel et droit social*, Archives de philosophie du Droit, 1931, p. 282-283.

²⁾ LE FUR, *op. cit.*, p. 283.

³⁾ Silvio TRENTIN, *op. cit.*, p. 362.

de la loi naturelle. Conformément à l'opinion de M. Renard ¹⁾. M. Trentin affirme que « par le droit social, c'est l'autonomie de la personne, en tant qu'attribut de sa nature éminente, que la totalité revendique dans l'égale dignité de tous ses membres ». M. Gurvitch en convient, d'ailleurs, lorsqu'il montre que c'est sous l'influence du droit social que les institutions juridiques positives tendent de plus en plus à « s'humaniser » ²⁾. Cette expression peut se traduire en disant que ces institutions tendent à servir l'homme en tant qu'homme, et à se soumettre à la loi de sa nature.

Le véritable individualisme, qui érige l'individu en fin suprême, ne peut pas être banni de la notion du droit individuel. Il en demeure toujours l'élément constructif. Ce qu'on dénonce et qu'on flétrit, sous le couvert de l'individualisme, ce n'est, d'ordinaire, que de l'« égotisme », ce ne sont que ces doctrines qui définissent l'individu comme limité en soi et qui nient par cela même, sa soumission à tout principe supérieur ³⁾.

4. — Il est un spectacle frappant dans le Droit constitutionnel moderne : celui qui nous est offert par les modifications subies par la vieille notion du droit individuel

1) G. RENARD, *La Théorie de l'Institution*, Paris, 1930, p. 446.

2) GURVITCH, *L'Idee du Droit social*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1931, p. 65.

3) D. ROPS, *Le Monde sans âme*, 1932, p. 51 et suivantes : « L'individualisme de l'homme moderne se trouve ainsi marqué. Il est à la base de la crise contemporaine. J'entends bien qu'on m'opposera : « Vous en êtes à cette idée de l'individualisme tout puissant. Vous retardez. Nous sommes dans une période de collectivisme, où l'individu n'a plus aucune importance, où il est broyé par d'écrasantes masses ». Il est de toute évidence qu'en ce qui concerne les diverses activités de l'homme, une certaine forme d'individualisme a perdu sa valeur. L'action personnelle, dans la mesure où elle était anarchique et contrevenait à la volonté du plus grand nombre, est aujourd'hui inopérante, voire dangereuse... Il faut remarquer que plusieurs formes du collectivisme et du socialisme prétendent non seulement qu'elles réservent les droits de l'individu, mais que l'individu ne trouve son plein accomplissement que dans le régime qu'elles proposent. Il n'y a donc pas, dans ce cas (qui est le plus général aussi bien en Amérique qu'en Europe), d'opposition fondamentale entre individualisme et anti-individualisme ».

subjectif, telle qu'elle ressort de la Déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

C'est devenu un lieu commun que de souligner combien de modifications importantes les conséquences de la guerre mondiale ont introduites dans la plupart des anciennes constitutions européennes, et combien de tendances nouvelles, aussi, elles ont fait triompher dans les constitutions que se sont données les divers Etats arrivés à l'indépendance en 1918. Comme l'a bien montré M. Mirkiné-Guetzévitch, « les textes constitutionnels sont le reflet des désirs, des aspirations, des espoirs politiques et sociaux que les hommes nouveaux portaient en eux lorsqu'ils ont édicté les nouvelles règles constitutionnelles ».

5. — Les constituants d'après-guerre, dans les pays de l'Europe centrale et orientale où les événements avaient fait table rase du passé, ont construit ou reconstruit, sur des données théoriques extrêmement complètes et à peu près uniformes. Ils ne se sont pas contentés de faire des déclarations de droits analogues à bien d'autres et qui, juridiquement, n'ont guère de portée. Ils ont doté chaque nation d'un véritable code de droit public, de sociologie, et d'économie politique. Ils ont pris parti sur tous les problèmes qui peuvent intéresser la collectivité, et prévu — *ne varietur* — le régime juridique, économique et social qui leur paraissait convenable, d'après leurs préférences personnelles et les impressions du moment. Ils ont ainsi imposé aux Pouvoirs publics, par eux organisés, des principes de législation conformes à la doctrine qu'ils professaient. Or, cette doctrine était, dans la plupart des cas, la doctrine socialiste au sens large du mot, et parfois même la doctrine collectiviste et marxiste. Par la force même des choses et la logique des événements de 1918, les constitutions modernes furent l'œuvre des théoriciens de gauche, siégeant dans des assemblées elles-mêmes avancées où les socialistes dominaient quand ils n'avaient pas la

majorité. Ainsi, dit M. Alibert ¹⁾, les socialistes monnayaient leur bulletin de vote. Il n'y avait là, évidemment, qu'un vote de circonstance et une alliance éphémère. Mais ce vote et cette alliance ont contribué à donner une physionomie toute nouvelle aux constitutions modernes, et à les placer sous le signe du socialisme assorti à un parlementarisme décadent.

En Allemagne, par exemple, on peut dire que c'est la social-démocratie qui a couvé la République allemande. C'est le groupe social-démocrate qui a joué le rôle le plus important dans l'Assemblée de Weimar. L'idéologie socialiste allemande ne pouvait pas se contenter de la démocratie de 1789. Le socialisme vise à organiser une société nouvelle qui assure à tous les citoyens une indépendance économique effective. Par suite, il ne pouvait pas se contenter des droits individuels de 1789; il devait compléter la liste par la déclaration de droits sociaux ¹⁾.

6. — Toujours est-il qu'après la Grande Guerre, les idées sur le rôle et le devoir de l'Etat ont profondément changé. On s'en aperçoit surtout dans les nouvelles constitutions européennes, celles qui ont été adoptées, après cette guerre, par les Etats nouvellement créés. Suivant l'ancienne conception, l'Etat n'avait qu'un rôle tout *juridique*: son devoir intérieur consistait à assurer l'ordre et la paix parmi les particuliers, en délimitant pour chacun d'eux, son cercle d'action concrétisé dans les droits individuels, et en les maintenant dans ce cercle. Quant au reste, l'Etat n'avait ni le devoir ni le droit de s'en occuper. En particulier, il devait laisser en dehors de son action et de ses soins les rapports *économiques et sociaux* entre les individus. C'est à l'initiative privée que ces rapports, pensait-on, devaient être abandonnés. Le principe de *liberté individuelle*, régnant à peu près en maître avant la Grande

1) Raphaël ALIBERT, in *Revue des Sciences politiques*, 1929, p. 88.

1) Cours de Doctorat, par M. DELBEZ: *Etude des Droits individuels ou Libertés publiques*, Montpellier, 1935-1936.

Guerre, était à la base de cette conception: l'Etat n'aurait été créé par les hommes que pour garantir leurs droits antérieurs, innés et naturels. Parmi ceux-ci figurait, en premier lieu, la liberté individuelle. Les anciennes constitutions possédaient le même caractère que l'Etat et le possèdent toujours: elles étaient, et elles sont toujours, des constitutions toutes *juridiques*.

Les nouvelles constitutions vont plus loin: elles s'occupent aussi des rapports économiques et sociaux. D'après la conception dont elles sont inspirées, ni l'ordre, ni la paix, pas plus que le bien-être humain, ne peuvent être assurés par le seul règlement des rapports juridiques dans l'Etat. Ils ne peuvent l'être que si l'Etat prend entre ses mains le règlement de *toute la vie sociale*, c'est-à-dire, non seulement le règlement des rapports juridiques mais aussi celui des rapports économiques et sociaux. La nouvelle conception ne part plus de l'ancien principe de la liberté individuelle dont la garantie serait la raison d'être et le but de l'Etat, mais bien du principe d'une communauté, d'un *Tout* humain, qu'il s'agit de faire progresser.

Dans les pays non socialistes, comme la Roumanie et la Yougoslavie, les constituants ont voulu se prémunir contre la menace sociale, et la prévenir par d'importantes concessions pour empêcher la contagion de l'exemple russe:

7. — La Constitution de 1848 avait établi le principe de la protection du travail. Mais, dans le Droit constitutionnel nouveau d'après la guerre, la tendance sociale a connu un développement plus marqué qu'il ne l'avait jamais été jusqu'alors, et sans comparaison possible avec les timides tentatives sociales ébauchées de loin en loin, auparavant. Les nouvelles Déclarations déterminent de nouveaux droits sociaux, correspondant à de nouvelles obligations positives de l'Etat.

« Les textes constitutionnels », dit M. Mirkine-Guetzévitch, « commencent à reconnaître non l'homme abstrait,

mais le citoyen social » ¹⁾. Après la guerre, en Europe centrale et orientale, les nouvelles Constitutions ont été simultanément élaborées en présence de difficultés économiques nées de la liquidation de cette guerre. Dans de telles conditions historiques, presque toutes les Déclarations ont stipulé des droits sociaux, et, ainsi que nous le verrons plus loin, elles ont commencé à admettre des obligations positives de l'Etat.

8. — Ces nouvelles *tendances sociales* se caractérisent également par la limitation de certains droits du type classique des Déclarations. Cette limitation a trait, en premier lieu, à la *propriété* ²⁾. Dans certaines Déclarations nouvelles, la conception absolue de la propriété qu'avait formulée la Révolution française en réaction contre les atteintes féodales et royales à la propriété individuelle, se voit remplacée par un nouveau concept de la propriété, considérée comme une fonction sociale ³⁾,

Les tendances sociales des nouvelles Déclarations s'expriment encore par le fait que le catalogue habituel des droits s'élargit et s'enrichit de nouveaux concepts. Si quelques-uns de ces concepts étaient parfois indiqués dans les Déclarations de 1789 et 1793, la plupart leur étaient tout à fait inconnus : tels, par exemple, les rapports du capital et du travail, la question ouvrière, l'école, l'assurance sociale, l'assistance sociale, etc... Tous ces problèmes de la vie sociale qui, auparavant, au XIX^e siècle, n'étaient que partiellement réglés par la législation ordinaire, deviennent maintenant des droits de l'homme et du citoyen.

9. — Notre attention a été longuement retenue par un ouvrage très récent de M. Mirkine-Guetzévitch : *Les nou-*

1) Cf. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Paris, 1936.

2) Cf. GASCON Y MARIN, *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1930.

3) Cf. DUGUIT, *Les transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, 2^e édit., Paris 1920, p. 147 et suivantes.

velles tendances du Droit constitutionnel. Cette étude d'ensemble est consacrée aux tendances du Droit constitutionnel d'après-guerre, principalement en Europe. La grande tourmente de la guerre mondiale a réalisé un formidable brassage des peuples, des institutions, des idées. Et voici ce qu'écrit M. Mirkine-Guetzévitch :

« Ces tendances sociales sont, à notre avis, liées à la tendance générale de rationalisation du pouvoir dans l'Etat moderne. La tendance à la rationalisation est la tendance progressive fondamentale du Droit constitutionnel moderne. Elle consiste en ce que le droit pénètre tous les phénomènes de la vie sociale, que le réseau du droit enserre de plus en plus des domaines qui, auparavant, échappaient tout à fait à la réglementation juridique. Cette tendance que nous tenons pour une tendance fondamentale des nouvelles Constitutions, a élargi la teneur sociale des Déclarations récentes » ¹⁾.

Cette tendance à la « rationalisation du pouvoir », sur laquelle insiste le Professeur Mirkine-Guetzévitch, est donc ce par quoi se caractérisent les Constitutions du lendemain de la guerre. C'est, si tout au moins nous avons bien compris, la tendance à soumettre à un ensemble très précis de règles concrètes, ce qui, autrefois, flottait dans l'arbitraire ou restait soumis à un ensemble de règles traditionnelles et coutumières. Il s'agit, en somme, d'enfermer toute la vie publique dans un réseau de plus en plus serré de règles positives de plus en plus étroites et allant de plus en plus profondément dans les détails. C'est l'exagération, somme toute, de la tendance qui excitait la verve sarcastique de M. de Bonald. Le doctrinaire monarchiste et catholique estimait insensée la prétention d'écrire, noir sur blanc, une constitution qui ne pouvait être que l'œuvre des siècles.

Notre Constitution de 1875 avait, en somme, aussi peu écrit que possible, se bornant à la mention et au rappel

¹⁾ Cf. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, 2^e édit., 1930, p. 7.

des règles traditionnelles du gouvernement parlementaire. Le Professeur Mirkine-Guetzévitch constate que cette sobriété passe de mode. Au fond, la tendance moderne à la rationalisation est un retour aux tendances qui fleurirent dès les premiers temps de la Révolution française et qui trouvèrent leurs manifestations les plus caractéristiques dans les trois cents articles de la Constitution de l'An III. Le Professeur Mirkine-Guetzévitch se félicite de cette rationalisation dans laquelle il voit un agrandissement du domaine du Droit. Evidemment, les tendances sociales sont au tout premier plan de l'élargissement du domaine du Droit constitutionnel récent. Les nouvelles Déclarations, proclamant les droits sociaux, marquent une *tendance* nouvelle, et cette tendance est vraiment une des plus caractéristiques du Droit constitutionnel moderne.

Il est bon de souligner qu'il existe une certaine antinomie entre les textes constitutionnels et la réalité politique dans quelques Etats de l'Europe nouvelle. Les droits sociaux, souvent, ne sont pas réalisés, et les Déclarations qui les proclament restent un document sans valeur pratique. Mais cela ne diminue en rien les tendances sociales qui reflétaient l'état d'esprit des constituants.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'apparition des droits sociaux dans les Déclarations nouvelles était dûe à l'influence des socialistes dans les assemblées constituantes, en Allemagne par exemple. Mais, dans les assemblées constituantes où le rôle des socialistes était modeste ou même insignifiant, les droits sociaux sont entrés aussi dans les textes constitutionnels. La question sociale a été posée d'abord par la crise économique résultant de la guerre, et ensuite par l'expérience menaçante de la révolution russe. Devant la conscience politique de tous les partis dans les pays où il fallut élaborer les nouvelles Constitutions, la question sociale a pris une place prépondérante. Etant donné les conditions historiques générales dans lesquelles étaient élaborées les nouvelles Constitutions, il s'est produit une transformation de la doctrine des libertés indivi-

duelles dans le sens de la tendance vers la socialisation des droits individuels.

10. — La formule « droit social » prend place pour la première fois, dans les documents législatifs français, pendant la guerre. Elle ne manque pas de scandaliser tout de suite et d'effrayer les gardiens fidèles de la tradition entretenue par le Code.

C'est à propos de la discussion du projet de loi sur la réparation des dommages de guerre que l'expression, jusqu'alors inconnue, prend place dans la bouche du rapporteur et des divers orateurs. Ils qualifiaient ainsi le droit à indemnité au profit des victimes de ces dommages. A ce sujet, M. le Professeur Jacquelin écrivait, en 1917 : « La notion toute nouvelle, à laquelle correspond ce terme de droit social, menace notre législation d'un bouleversement radical. Les principes fondamentaux sur lesquels elle repose depuis 1789 s'en trouveraient méconnus au point d'être entièrement mis à l'écart ; liberté, propriété privée, droit individuel, disparaîtraient pour faire place au droit de la société. Ce ne serait donc plus l'Etat qui fait pour l'individu, mais au contraire, l'individu qui serait mis au service de l'Etat » ¹⁾.

Les révolutions qui, après la guerre, ont bouleversé l'Europe, ont amené de nouvelles Constitutions. Très près de nous, l'Allemagne, dans la Constitution de Weimar, a inscrit une Déclaration des droits et des devoirs des Allemands. Cette déclaration se différencie à beaucoup de points de vue de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Tandis que l'esprit de la Déclaration française de 1789 est avant tout individualiste, l'esprit de la Déclaration de Weimar est un esprit social, en ce sens qu'elle cherche à décrire la place du citoyen dans la cité, dans l'Etat, et dans les différents groupes sociaux qui constituent l'ensemble d'un Etat. Cette Déclaration de

¹⁾ Cf. R. JACQUELIN, *Le Droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, Paris, Sirey, 1917, p. 3.

Weimar a une très grande importance. Un certain nombre d'Etats ont plus ou moins reproduit, dans leur Constitution, cette Déclaration de Weimar : notamment, la Constitution espagnole du 9 décembre 1931 contient un grand nombre d'articles — vingt-cinq environ — qui sont relatifs aux droits et aux devoirs des citoyens espagnols.

II. — Les Constitutions d'après-guerre nous permettent de relever un nouvel aspect très marqué dans les déclarations de droits qu'elles renferment. Ces nouvelles déclarations diffèrent profondément de celles du type français ou américain. Le but des anciennes déclarations de droits, c'est la limitation absolue, la restriction irrémédiable de la souveraineté de l'Etat au moyen des droits individuels. La Déclaration des droits de 1789 et toutes celles qui se sont succédées pendant le cours du xix^e siècle, sont fondées sur la doctrine libérale individualiste qui considère l'individu comme une entité distincte, et non pas comme un élément de l'Etat. Cette doctrine étudie l'individu en face de l'Etat et non pas dans l'Etat. Son objet essentiel, c'est la délimitation de deux sphères d'activité absolument distinctes : celle de l'individu, d'une part ; celle de l'Etat, d'autre part. Il y a là une conception toute négative. Mais celle-ci s'explique par l'époque où elle est née : elle est une réaction contre les risques que les régimes absolus faisaient courir à l'individu. Cette conception libérale est née à une époque où l'individu ne concourait pas à l'élaboration des règles auxquelles il devait être soumis, et à une époque où l'Etat de police, et non de droit, s'arrogeait le pouvoir d'agir sans y être autorisé par la loi, ou même le pouvoir d'agir contre la loi.

La conception négative libérale individualiste devient, aujourd'hui, une survivance historique. Les régimes démocratiques existants invitent les individus, au moins en principe, à participer à l'expression de la loi, à la confection de la loi considérée comme expression de la volonté générale. Nous sommes à une époque de régimes de légalité,

et, suivant l'expression d'écoles allemandes, c'est l'Etat de droit qui agit, par opposition à l'Etat de police.

Les déclarations de droits, individualistes, laissent entendre, par leur énoncé même, qu'elles ont pour objet d'exiger l'institution du régime de légalité, qui, jusqu'alors, n'existait pas. Il est dit ceci, par exemple, à propos de la Propriété :

« La propriété est inviolable, et nul ne pourra être privé de sa propriété que *dans les cas prévus par la loi.* »

Quant à la liberté d'opinion, elle est garantie dans *les limites fixées par la loi.*

En ce qui concerne la liberté physique d'aller et venir, nous voyons que nul ne peut être arrêté que *dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes prescrites par elle.*

Il y a là des affirmations du principe de la légalité.

Mais, de nos jours, ce principe est à peu près universellement admis et sanctionné, et c'est pourquoi de telles affirmations ne peuvent plus avoir qu'une signification limitée. En même temps que s'établissait ce régime de légalité, l'idée libérale individualiste apparaissait désormais insuffisante, et le droit individuel correspondait à un stade général dépassé par l'évolution constitutionnelle.

12. — C'est ainsi que, dans la période postérieure au Traité de Versailles, marquée par une œuvre constitutionnelle très importante, nous voyons apparaître, dans la plupart de ces Constitutions récentes, une tendance tout à fait particulière que nous révèlent les nouvelles déclarations de droits. M. Mirkine-Guetzévitch a décrit cette tendance dans la préface que nous trouvons en tête de son recueil des *Constitutions de l'Europe nouvelle*. Il s'exprime ainsi : « L'Etat ne peut se borner à reconnaître l'indépendance juridique de l'individu ; il doit créer un minimum de conditions nécessaires pour garantir son indépendance sociale. Les textes constitutionnels commencent

à reconnaître non l'homme abstrait, mais le citoyen social ».

La conséquence de cette tendance se traduit par ce fait que les nouvelles Constitutions ne vont pas se borner à énumérer des droits nouveaux à caractère social; elles vont organiser le cadre indispensable à l'existence et à l'exercice de ces droits.

Le trait significatif de ce changement se trouve dans le titre même que porte le statut du « citoyen social », pour reprendre l'heureuse formule de M. Mirkine-Guetzévitch. Les anciennes déclarations ne parlaient qu'exceptionnellement des devoirs des individus corrélativement à leurs droits. Les nouvelles Constitutions, au contraire, ont pris l'habitude de parler des devoirs des citoyens, à côté de leurs droits:

« Droits et devoirs des Allemands », dira la déclaration de la Constitution de Weimar; « Droits et devoirs des Espagnols », dira la Constitution espagnole du 9 décembre 1931.

L'Etat moderne ne peut se contenter de la reconnaissance de l'indépendance juridique de l'individu; il doit, en même temps, créer un minimum de conditions juridiques qui permettront d'assurer l'indépendance sociale de l'individu. Cette transformation de la doctrine des libertés individuelles a eu deux conséquences:

1° *L'apparition de la défense sociale de la personne dans les Déclarations nouvelles dans des droits à caractère social;*

2° *La limitation, au nom de l'intérêt social, de certains droits fondamentaux entièrement proclamés et établis.*

L'objet de cette étude sera d'examiner, strictement sur le terrain constitutionnel, les divers domaines dans lesquels ces nouvelles tendances se sont clairement manifestées. Et nous nous efforcerons, chemin faisant, de déterminer l'esprit de ces transformations et le sens de cette évolution.

Le dogme de la souveraineté de l'individu était, dans le siècle dernier, la base de l'organisation de la vie juridique et économique dans tous les pays du monde. Aujourd'hui, la faillite de l'individualisme s'affirme chaque jour davantage sur tous les terrains. Le Droit constitutionnel lui-même, dans la période d'après-guerre, est venu affirmer cette faillite. Et l'aspect des dispositions, d'un genre tout à fait nouveau, qu'il renferme nous a paru constituer une originalité — au sens étymologique du terme — tout à fait digne d'intérêt.

A la conception des droits individuels absolus tend à se substituer une conception solidariste. Cette réaction contre l'individualisme de la Révolution, nous la trouvons marquée, à côté du bouleversement total de la notion de certains droits existant déjà, par l'apparition de droits nouveaux à caractère « social », selon l'expression que l'on retrouve à chaque pas dans la littérature politique de notre temps.

Que signifie cette évolution dont nous marquerons les pôles principaux, avec, à l'appui, les textes constitutionnels qui la reflètent? Elle substitue à l'individualisme la notion de solidarité des hommes entre eux, d'intérêt social primant la souveraineté de l'individu. Et si nous voulions résumer le sens de cette évolution, il nous paraîtrait tout indiqué que chaque citoyen applique aux autres membres de la communauté sociale, dont il est un élément, le mot que Clemenceau, parlant des combattants, prononçait à la tribune de la Chambre, en 1919: « Ils ont des droits sur nous » ¹⁾.

Dans quelle mesure le droit subjectif a-t-il été atteint par cette conception solidariste du droit? Ne serait-il même pas exact d'affirmer que le nouveau « droit social » l'a fait définitivement disparaître? Voilà ce que nous révè-

1) Cité par M. Henry CABRILLAC: Composition de Droit civil au Concours d'agrégation de 1933, *Les transformations contemporaines du Droit de la famille*.

leront les dispositions constitutionnelles marquant les tendances sociales d'actualité ¹⁾.

Les tendances sociales dans les déclarations de droits s'affirment surtout dans les articles qui établissent les nouvelles obligations des Etats : la protection de la famille, l'instruction publique, l'assistance et l'assurance sociale, l'organisation de la vie économique et du travail, la conception de la propriété comme fonction sociale. Nous nous proposons de passer en revue les textes des déclarations nouvelles correspondant à ces différents points. Et pour cela, nous examinerons :

dans une Première Partie :

L'APPARITION DE DROITS INDIVIDUELS NOUVEAUX
A CARACTÈRE SOCIAL

et dans une Seconde Partie :

LA LIMITATION DE DROITS INDIVIDUELS ANCIENS
AU NOM DE L'INTÉRÊT SOCIAL

1) La tendance à la socialisation des droits individuels n'est pas la seule caractéristique des nouvelles Constitutions. Il faut signaler ici une autre nouveauté des Constitutions récentes : leur tendance à l'internationalisation des droits individuels. Ce mouvement a tenté de placer les droits de l'homme et du citoyen sous la garantie du Droit international. Nous voulons parler ici des dispositions concernant les obligations de l'Etat à l'égard de ses nationaux, que ceux-ci résident à l'étranger ou sur le sol national. Cette tendance est apparue sur deux plans :

Sur le plan des idées, on a cherché à organiser une protection internationale des droits individuels, en tendant à assurer à tout individu une sphère juridique soustraite à toute atteinte de la part de l'Etat (projet Mandelstanne). De cette façon, les individus seraient protégés par le Droit international lui-même contre un Gouvernement oppresseur. Parallèlement à ce mouvement d'idées, un certain nombre de Constitutions ont déclaré qu'elles se soumettaient par avance aux règles reçues dans le Droit international positif. C'est le cas de l'Allemagne (art. 4 de la Constitution de Weimar), de l'Autriche (art. 9), de l'Estonie, de l'Espagne.

Sur le plan des institutions positives, cette internationalisation de la protection des droits individuels est réalisée dans le Droit constitutionnel positif dans tous les pays qu'intéresse la protection nouvelle des minorités. L'obligation internationale contractée par tous ces Etats se traduit par la nécessité pour eux de reconnaître et de garantir, *dans le texte de leur Constitution*, les droits de leurs minorités nationales.

La protection des minorités, d'origine internationale, devient donc une institution de droit interne, de droit constitutionnel, au moyen de laquelle les droits individuels se sont internationalisés.

PREMIERE PARTIE

**L'Apparition
de Droits individuels nouveaux
à caractère social**

CHAPITRE PREMIER

Les Dispositions relatives à la Famille

Section I ; *La Conception organique de la Société*

Section II : *La Famille dans l'Etat.*

SECTION I

LA CONCEPTION ORGANIQUE DE LA SOCIÉTÉ

14. — La plupart des Constitutions d'avant-guerre restaient muettes au sujet de la famille et des autres corps sociaux. L'Etat ne considérait ses citoyens qu'en tant qu'*individus*, sans se soucier de leur situation familiale et professionnelle, c'est-à-dire des cadres réels de leur existence. Du reste, on estimait qu'on ne pouvait tenir compte des conditions de vie spéciales et propres à chaque catégorie d'individus. Pour cela, il aurait été nécessaire, semblait-il, de renoncer à l'égalité civile et politique, considérée comme une des bases de l'ordre révolutionnaire. Les rapports familiaux étaient réglés par le Droit privé, mais il n'y avait aucun point de contact entre l'ensemble des règles de Droit civil, qui forment le droit de la Famille, et le Droit public. La famille ne comptait pas comme fondement de l'ordre social et politique. Le caractère institutionnel de la famille restait d'ailleurs inaperçu. Il y avait mieux encore : les individualistes méconnaissaient même la nature sociale de l'homme.

Avec la faillite des dogmes révolutionnaires, qui devient de plus en plus manifeste, cet état de choses est en train de disparaître. Le penchant social de l'homme représente une force naturelle qui tend à s'accroître de jour en jour et à se diversifier de plus en plus. Ce penchant doit éliminer l'individualisme qui était considéré comme le pivot de la vie sociale, et qui a exercé jusqu'ici un empire presque absolu sur les esprits et sur les institutions. C'est la vie réelle, basée sur la nature humaine, qui prend le pas sur l'ordre artificiel en échappant à tout ce qui était destiné à l'étouffer. L'analyse des rapports sociaux nous révèle

que les hommes ne sont pas, comme le prétendaient les individualistes, juxtaposés dans l'Etat comme les parcelles d'une somme ou comme les unités d'une agglomération homogène. Elle nous révèle aussi que les groupements intermédiaires entre l'Etat et l'individu sont de plus en plus nombreux et variés. Ce fait constitue une des caractéristiques des temps modernes, et il est une manifestation du progrès social. Celui-ci implique nécessairement l'accroissement de la population et la constitution d'un nombre de plus en plus élevé d'associations particulières. Les rapports sociaux vont donc se multiplier, et le domaine d'action de l'Etat sera limité bien que ses pouvoirs se trouvent renforcés pour ce qui concerne son domaine propre.

L'Etat est avant tout un complexe de relations sociales, un système de rapports juridiques qui se nouent entre les diverses associations qui vivent dans son sein. Le fait de la présence d'une multitude d'individus et de plusieurs associations, alors même qu'ils vivent à une même époque et dans un même lieu, n'implique pas nécessairement l'existence d'un Etat. L'Etat surgit, lorsque les rapports qui s'établissent entre ces individus et associations sont très complexes et variés. L'institution d'une autorité pour les réglementer et les sanctionner devient alors nécessaire. Les éléments constitutifs de l'Etat sont donc les uns matériels, et les autres formels. Les individus vivant en associations multiples qui déploient leur activité dans un même territoire, forment l'élément matériel. Et les rapports existant entre eux et l'autorité qui en assure la direction, constituent l'élément formel.

A ce propos, M. Pereira, signale deux corollaires qui ont une importance particulière dans l'étude de l'institution familiale.

Il formule ainsi le premier qui concerne l'activité des gouvernants : « Les gouvernants ont le devoir de favoriser l'accroissement de la population, l'éclosion et le dévelop-

pement des associations privées et l'intensification et le perfectionnement des rapports sociaux » ¹⁾).

Le second corollaire est que: « tous les éléments constitutifs de la nation, individus ou collectivités, doivent participer à la direction des affaires communes ». Il y a là une application du principe de la conformité qui doit exister entre la constitution sociale d'un pays et sa constitution politique. L'individualisme ne connaît qu'une seule valeur, celle de l'*individu*, et il ne respecte qu'une seule force, celle du nombre. Pourtant, dans une organisation rationnelle de la société, on doit faire entrer en ligne de compte tous les éléments de la vie collective et tout ce qui fait partie du réseau complexe de l'activité sociale de l'homme. Or, la famille est de tous les groupements sociaux, le plus ancien, le plus nécessaire et le plus fécond; elle doit avoir une place éminente dans toute l'organisation sociale et politique.

L'objet des développements qui vont suivre sera donc l'examen des principes constitutionnels sur la structure et les fonctions de la famille.

SECTION II

LA FAMILLE DANS L'ETAT

SOMMAIRE

- § 1. — *Les titres de la famille à la protection de l'Etat.*
- § 2. — *La consécration constitutionnelle de la tendance à l'avènement de la famille naturelle.*
- § 3. — *Les devoirs de l'Etat vis-à-vis de la famille.*

§ 1. — LES TITRES DE LA FAMILLE A LA PROTECTION DE L'ETAT

14. — Tous les problèmes de la vie sociale qui, au XIX^e siècle, n'étaient que partiellement réglés par la légis-

¹⁾ PEREIRA DOS SANTOS: *La Constitution sociale et politique portugaise*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935.

lation ordinaire, pénétrant dans les nouvelles déclarations de droits. Mais là où les Constitutions les plus récentes vont certainement le plus loin, c'est lorsqu'elles cherchent à introduire dans les Déclarations les rapports familiaux, les relations des parents et des enfants, et les principes de la famille et du mariage.

Que dire de l'introduction de l'Etat dans le droit de la famille? Diverses dispositions constitutionnelles nous montrent celle-ci sous la protection de l'Etat. Dans l'intérêt supérieur de la société et de la moralité, il contrôle l'exercice des rapports familiaux. La femme, l'enfant sont protégés. C'est, en somme, un progrès très net de l'humanisme sur un individualisme abstrait. Il y a là pour le juriste une protection significative d'une transformation profonde: il faut y voir un changement dans l'idée traditionnellement admise du caractère privé de la famille. L'esprit change.

La plupart des Constitutions modernes se bornent à déclarer que la famille (plusieurs disent seulement le mariage) est sous la protection de l'Etat. Il faut citer ici:

L'art. 54 de la Constitution de la Suisse, du 29 mai 1874, qui s'exprime ainsi: « Le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération ».

L'art. 28 de la Constitution yougoslave des 15-28 juin 1921, dit: « Le mariage se trouve sous la protection de l'Etat ». La Constitution yougoslave n'admet pas l'institution d'unions libres, institution préconisée par le communisme.

Mais la Constitution yougoslave de juin 1921 n'est plus en vigueur à l'heure actuelle. Elle a été remplacée par celle du 3 septembre 1931. La Constitution de 1931, dans sa troisième partie, intitulée: « Prescriptions sociales et économiques », consacre quatre articles aux questions qui nous intéressent ici plus particulièrement. Ce genre de dispositions, touchant à la vie familiale et professionnelle des particuliers, a été introduit pour la première fois dans le Droit constitutionnel yougoslave par la

Constitution de Vidovdan de 1921. De pareilles dispositions constitutionnelles ne figuraient pas dans les Constitutions serbes antérieures. Selon celles-ci, l'Etat procurait au particulier la sécurité juridique et, par l'intermédiaire d'une Assemblée nationale librement élue, la possibilité de contrôler la politique du Gouvernement. Quant à la vie économique et aux relations sociales des individus, ces Constitutions serbes ne les touchaient pas.

Pourtant la Constitution de 1931, si on la compare avec la Constitution de Vidovdan, est extrêmement pauvre en prescriptions sociales et économiques. Concernant ces questions, elle ne contient, en effet, que quelques dispositions, quatre articles en tout, tandis que celle de Vidovdan en contenait vingt-trois relatifs à des objets divers économiques et sociaux. Il paraît que le but visé par la dernière Constitution était de donner au législateur la liberté complète de mouvement en cette matière, afin de pouvoir régler les questions avec les exigences et l'esprit variant suivant les différentes époques.

Cependant, malgré cette réduction du champ social de la Constitution de 1931, elle contient — et c'est là un indice caractéristique — un article relatif au mariage, à la famille et aux enfants: l'art. 21.

Cet art. 21 déclare: « Le mariage est sous la protection de l'Etat ».

L'Etat protège donc le mariage qui est la base de la société actuelle. Cette protection de l'Etat doit être entendue dans deux sens. L'Etat veut d'abord empêcher les abus de mariage, et ensuite faire du mariage une communauté solide et morale. Le mariage n'est pas, en effet, un contrat privé dont le contenu et la durée sont déterminés par l'accord des volontés des époux. C'est, au contraire, une institution créée par la loi; les époux n'ont qu'à déclarer qu'ils acceptent de vivre dans cette communauté qui est déterminée par la loi sous le nom de mariage. Par conséquent, un mariage, qui ne serait pas contracté dans les formes prescrites par la loi, ne répon-

draît pas au mariage placé sous la protection de l'Etat, prévue par l'art. 21. En définitive, le principe posé par cet article signifie que l'Etat protège le mariage tel qu'il est reconnu aujourd'hui et tel qu'il pourrait l'être à l'avenir.

Le paragraphe 126 de la Constitution de la République tchécoslovaque affirme que le mariage, la famille et la maternité sont sous la protection des lois.

Le même sujet est traité dans la Constitution des Etats-Unis du Brésil, du 16 juillet 1934, art. 114. Cet article se trouve dans le Titre III, Chapitre II, intitulé: « Des droits et des garanties individuels ».

La Constitution espagnole du 9 décembre 1931 consacre tout un titre — le Titre III — aux droits et devoirs des Espagnols. A côté du catalogue habituel de toutes les Constitutions libérales, à côté de l'énumération des libertés individuelles « classiques », nous trouvons, dans cette déclaration des droits, l'influence des nouvelles tendances constitutionnelles de notre siècle. Celle-ci se manifeste par l'introduction des droits *sociaux* et des garanties *sociales* de l'individu ¹⁾.

C'est là, comme l'écrit le Professeur A. Posada, une véritable « révolution » dans le constitutionnalisme de nos voisins. Dans aucune constitution antérieure, en effet, sauf peut-être dans celle de 1869, « inspirée d'un libéralisme réel, mais peu social », on ne rencontre de déclaration des droits aussi étendue. D'autre part, sous l'influence des nouvelles orientations juridiques, il n'est plus question seulement de droits, mais aussi de devoirs.

Le Chapitre II de ce Titre est ainsi rédigé: « Famille, Economie, Culture » (art. 43-50). C'est ce chapitre qui renferme les dispositions les plus nouvelles et les plus avancées. Nous trouvons dans son texte l'institution du

1) Cf. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances des Déclarations des Droits*. « Annuaire de l'Institut International de Droit public », 1930, p. 265 et suivantes.

divorce par consentement mutuel ou par la demande de l'un ou de l'autre des conjoints.

Tenant compte des progrès doctrinaux du Droit public, et suivant en cela la plupart des Constitutions d'après-guerre, les Cortès espagnoles ont introduit dans la nouvelle loi organique tout ce qui se réfère à la famille.

La nouvelle Constitution espagnole s'inspire de la Constitution allemande de Weimar, jusqu'à l'imiter à un point extrême. Cette dernière Constitution a été une Constitution-type en son genre, comme le furent en leur temps les Constitutions du nord de l'Amérique et les lois constitutionnelles françaises de 1875. Et M. Posada pense que cette Constitution de Weimar est celle que l'on a dû le plus lire, lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution espagnole. Celle-ci coïncide, en effet, avec elle dans sa tendance envahissante, « peut-être avec excès », dans le domaine du classique droit privé, et en particulier dans le droit de la famille.

En comparant les textes de la Constitution espagnole et ceux qui concordent dans la Constitution de Weimar, on peut établir des relations, au point de vue des idées inspiratrices, entre les articles 43 à 48 de la première, et divers articles de la seconde. C'est ainsi que l'art. 43 de la Constitution espagnole concorde avec les art. 119 à 122 de la Constitution allemande. Voici comment. L'art. 43 de la Constitution du 9 décembre 1931 est relatif, en partie, à la famille. Il promet la défense de l'enfance, établit les devoirs des parents et des enfants, l'assistance aux malades et aux vieillards, la protection de la maternité et de l'enfance, basée sur la reconnaissance de la « Déclaration de Genève » sur les droits de l'enfant.

L'art. 43 de la Constitution espagnole débute ainsi : « La famille est sous la sauvegarde spéciale de l'Etat. Le mariage est fondé sur l'égalité de droits pour les deux sexes..... ». La Constitution de Weimar, dans l'art. 119, dit que « le mariage, fondement de la vie de famille, du maintien et de l'augmentation de la nation, est sous la protec-

tion spéciale de la Constitution » et qu' « il a comme base l'égalité des sexes ».

Pourtant, la Constitution de Weimar est plus complète. Elle indique les motifs pour lesquels la famille doit être soutenue et protégée par l'Etat. L'alinéa 2 de l'art. 119 ajoute: « L'Etat et les communes doivent veiller à la pureté, à la santé et à l'amélioration sociale de la famille; les familles nombreuses ont droit à une aide qui compense leurs charges ».

L'art. 120 de la Constitution prévoit l'éducation des enfants: « L'éducation des enfants, en vue de leur développement civique, intellectuel et social, est le premier devoir et le droit naturel des parents. La collectivité surveille la manière dont ils s'en acquittent ».

Ces dispositions sur le mariage constituent le premier exemple d'un certain nombre de dispositions figurant dans la Déclaration de Weimar et qui y ont rallié les partis de droite. Ce sont, en effet, des dispositions ayant pour objet de donner de la stabilité à certaines institutions établies. Comparativement aux dispositions que nous verrons plus loin dans cette Déclaration de Weimar, la consolidation faite de l'institution matrimoniale dans l'art. 119 se présente sous une forme particulièrement catégorique. Nous verrons que beaucoup d'institutions sont maintenues, mais en ajoutant la formule un peu inquiétante « dans la mesure des lois ». Cette formule permet au législateur, par la réglementation nécessaire de l'institution d'empiéter assez sensiblement sur son contenu et de lui donner peut-être une physionomie un peu différente. En ce qui concerne le mariage, on ne trouve pas, dans la Constitution, la formule habituelle; l'institution du mariage est maintenue purement et simplement. Les partis désireux de stabilité sociale ont été pour beaucoup dans cette forme donnée au texte. Il s'agissait pour eux, en présence du soviétisme qui, à cette époque, avait en Allemagne des adeptes assez nombreux, de protéger le mariage contre l'union libre.

15 — Généralement, dans toutes ces Constitutions, le rôle physiologique de la famille paraît être la seule raison justificative de la protection que les Pouvoirs publics doivent accorder à l'institution familiale. Or, on amoindrit la famille, lorsqu'on la considère comme une institution dont le seul but est de mettre au monde des enfants et de contribuer ainsi à la grandeur et à la prospérité de l'Etat. La famille est plus qu'un milieu favorable à la reproduction de l'espèce. Elle est l'élément primordial de la société, le fondement de toute l'organisation sociale et politique, et la source des forces morales qui font la grandeur et la prospérité des nations.

C'est au sein de la famille que l'homme reçoit la première formation intellectuelle et la meilleure part de sa formation morale. La famille est le milieu le plus favorable à l'épanouissement de l'union et de l'affection réciproques, de la tendresse et de l'abnégation, du dévouement et de la solidarité, enfin, de tous les sentiments délicats qui anoblissent la vie humaine. C'est dans la famille que l'homme prend une conscience plus exacte de ses responsabilités, et c'est là aussi que se forme le *sens social* qui doit inspirer toutes les institutions publiques et privées. On peut dire, avec M. Bureau, que « le mariage a été, avec la religion, l'agent le plus actif d'éducation morale de l'humanité » ¹⁾.

Nous trouvons, d'ailleurs, dans une Constitution, celle du Portugal, un article qui énumère les titres de la famille à la protection de l'Etat. La Constitution portugaise consacre à la famille tout le Titre troisième de la Première Partie. Nous allons en examiner les dispositions principales :

L'art. 11 est rédigé comme suit : « L'Etat assure la constitution et la défense de la famille, comme source de la conservation et de l'accroissement de la race, comme base première de l'éducation, de la discipline et de l'harmonie sociale, et comme fondement de tout l'ordre politique et

1) Cf. P. BUREAU, *L'indiscipline des mœurs*, Paris, 1920, p. 360.

administratif par son agrégation à la commune et au muni-
cipe, ainsi que par sa représentation dans ces mêmes orga-
nismes ».

Parmi les titres de la famille à la protection des Pouvoirs
publics, il y en a deux qui méritent une attention spéciale.
La famille n'a droit à la protection de l'Etat, pas seule-
ment à cause de son rôle physiologique. Elle est encore
protégée en tant que source des forces morales, — comme
base première de l'éducation, de la discipline et de l'har-
monie sociale —, et comme fondement primordial de toute
l'organisation politique.

A notre connaissance, il n'y a aucun texte constitution-
nel, sur le rôle de la famille dans l'Etat, qui soit aussi
précis et aussi exact que celui que nous venons de citer.

§ 2. — LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA TENDANCE A L'AVÈNEMENT DE LA FAMILLE NATURELLE

16. — A l'évolution contemporaine constitutionnelle
en ce qui touche la famille, il faut rattacher l'intervention
de l'Etat pour placer sur un pied d'égalité la famille natu-
relle.

De même, l'assistance, à l'intérieur de la famille, est
une obligation de plus en plus prévue et réglée par certai-
nes dispositions constitutionnelles. Il y a là une nouveauté
qui n'est pas sans manquer de susciter un profond éton-
nement. Ainsi donc, ces questions de droit privé vont
jusqu'à passer, pour une certaine part, dans le domaine
du droit public. Quelle révolution!

C'est ce droit à la vie, cet humanisme, qui est peut-être
à la base de la transformation contemporaine la plus
importante du droit familial. Ses répercussions ont trouvé
place jusque dans certains articles de Constitutions tout à
fait nets et précis à cet égard. Nous voulons parler de la
tendance à ce que M. Henry Cabrillac nommait : « L'avè-

nement de la famille naturelle » ¹⁾. Cette transformation, qui ne va point sans dangers pour la famille légitime, est consacrée formellement par certains textes constitutionnels.

Tandis qu'en France, cette situation nouvelle fait seulement l'objet de lois ordinaires ²⁾, nous voyons des Constitutions prévoir et organiser l'élargissement des droits successoraux des enfants naturels.

M. A. Posada ¹⁾, dans son ouvrage sur la nouvelle Constitution espagnole, pense que cette tendance répond à l'idée de protection tutélaire juridique des faibles. La Constitution espagnole protège comme « *super-loi* », selon son expression, les revendications des faibles dans les relations familiales et sociales. De cette façon, elle les protège *juridiquement* en imposant une transformation de quelques institutions civiles. Ces exigences, toujours d'après les dires de M. Posada, résultent du « *fluide éthique* » qui anime et agite les sociétés modernes. C'est ainsi que la Constitution protège les enfants, en modifiant radicalement la constitution juridique de ceux qui sont illégitimes. D'après l'art. 43 de cette Constitution, les obligations des parents vis-à-vis de leurs enfants en matière d'alimentation, d'assistance, d'éducation et d'instruction, seront les mêmes, qu'ils soient nés ou non de leur mariage. Les actes publics ne devront mentionner aucune indication sur la légitimité des enfants, ni sur l'état civil des parents.

Tout cela n'a pas été voté sans la résistance d'une partie de l'assemblée. Les opposants ont fait remarquer qu'il était raisonnable de protéger la famille, « afin de lutter contre la dénatalité et les menaces du bolchevisme », mais que l'on aboutissait précisément au résultat inverse en instituant le divorce et en supprimant, à l'imitation des

1) Henry CABRILLAC, Composition écrite d'agrégation, 1933: *Les transformations contemporaines du Droit de la famille*.

1) Loi du 25 mars 1896.

1) A. POSADA, *La nouvelle Constitution espagnole*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1932.

Soviets, les différences entre la famille légitime et la famille illégitime.

La Constitution de Weimar, dans son art. 121, contient une disposition sur les enfants naturels : « La législation doit procurer aux enfants naturels pour leur développement civique, intellectuel et social, les mêmes conditions qu'aux enfants légitimes ».

Cette disposition constitue une directive donnée aux futurs législateurs. Lors des débats de la Constitution, certains avaient plaidé la cause des enfants naturels et demandé leur assimilation aux enfants légitimes, soit sur le point de porter le nom du père, soit au point de vue des droits successoraux. L'art. 121 donne à ceux-là une satisfaction, de forme tout au moins. Leurs thèses hardies n'avaient pas triomphé, mais, à titre de fiche de consolation, l'art. 121 est inséré pour inviter le législateur à s'engager dans la voie qui avait été montrée, sans cependant qu'il y ait là pour lui une obligation.

Dans la déclaration des droits de la Constitution de la ville libre de Dantzig, du 11 mai 1922, nous trouvons aussi une disposition calquée exactement sur celle de la Constitution de Weimar. C'est l'art. 82 : « La législation doit procurer aux enfants naturels, pour leur développement physique, moral et social, les mêmes conditions qu'aux enfants légitimes ».

17. — Il y a là, dans le Droit constitutionnel récent, au sujet du droit familial, un phénomène remarquable. On peut y voir une série de symptômes qui risquent d'ébranler dangereusement le mariage et la stabilité de la famille légitime. Il n'est peut-être plus trop tôt pour parler de « l'avènement du concubinat », puisque son apparition sur le plan constitutionnel est désormais une chose acquise. Et il faut y voir une des tendances sociales les plus avancées, bien qu'elle soit pourtant dans la ligne géné-

rale de l'évolution du droit contemporain vers le concept du « droit social » ¹⁾).

§ 3. — LES DEVOIRS DE L'ETAT
VIS-A-VIS DE LA FAMILLE

18. — L'art. 13 de la Constitution portugaise énumère les devoirs de l'Etat vis-à-vis de la famille :

« Il appartient à l'Etat et aux corps administratifs locaux, pour assurer la défense de la famille : de favoriser la fondation de foyers indépendants dans de bonnes conditions de salubrité et la constitution du bien de famille ; de protéger la maternité ; d'établir les impôts d'après les charges légitimes de la famille et de promouvoir l'adoption du salaire familial ; de faciliter aux parents l'accomplissement du devoir d'instruire et d'éduquer leurs enfants, en coopérant avec eux par la création d'établissements officiels d'enseignement et de correction ou en aidant les institutions privées qui se proposent le même but ; de prendre toutes les mesures en vue d'éviter la corruption des mœurs. »

Ces devoirs de l'Etat vis-à-vis de la famille, découlent de la conception familiale que nous avons développée plus haut. Parmi ces devoirs, il y en a deux que nous nous permettons de souligner :

A) *La fixation des impôts proportionnellement aux charges de la famille ;*

B) *La protection de la maternité et de l'enfance.*

A) *La fixation des impôts
proportionnellement aux charges de la famille*

19. — Nous lisons dans l'art. 80 de la Constitution de

¹⁾ La Constitution yougoslave de 1921, comme conséquence de l'art. 28, n'admet pas le concubinage. Pourtant, la loi yougoslave sur les assurances ouvrières du 28 février 1922, prévoit néanmoins le cas où des pensions et secours seront aussi accordés aux *femmes illégitimes* des ouvriers. Ceci ne constitue pas précisément une *protection* de l'union conjugale légale dont parle l'art 28. de la Constitution yougoslave.

Dantzig: « Les familles nombreuses ont droit à des mesures qui compensent leurs charges ».

Sur le même plan, l'art. 119 de la Constitution de Weimar s'exprime ainsi: « Les familles nombreuses ont droit à une aide qui compense leurs charges ».

La fixation des impôts, en tenant compte des charges de la famille, constitue bien une de ces mesures en faveur des familles nombreuses. Il y a là pour l'Etat un devoir de justice distributive. L'article 7 de la déclaration des droits de la famille, votée le 11 décembre 1920, au Congrès des associations familiales, réuni à Lille, est ainsi libellé: « La famille a droit à la justice distributive. Les impôts, les charges, les tarifs, les subventions, les allocations de vie chère, les pensions doivent être calculés non en fonction de l'individu seul, mais en fonction de la famille ».

En effet, rien de plus juste que de proportionner les devoirs tributaires aux facultés contributives de chaque ménage, en tenant compte de ses charges légitimes.

B) *La protection de la maternité et de l'enfance*

20. — « La maternité a droit à la protection et à la sollicitude de l'Etat », dit l'art. 80 de la Constitution de la ville libre de Dantzig.

Dans les mêmes termes s'exprime l'art. 119 de la Constitution de Weimar: « La maternité a droit à la protection et à l'assistance de l'Etat ». Mais cette Constitution est encore plus complète, et elle développe d'autres dispositions où s'expriment clairement les tendances nouvelles. L'art. 119 parle encore de l'obligation pour l'Etat de soutenir la vertu, la santé de la famille: « L'Etat et les communes doivent veiller à la pureté, à la santé et à l'amélioration sociale de la famille ». Plus loin, la Constitution parle de la haute obligation de s'occuper de l'enfance et de la protéger: Art. 122: « La jeunesse doit être protégée contre l'exploitation ainsi que contre l'abandon moral, intellectuel ou physique. L'Etat et la commune doivent organiser les institutions nécessaires à cet effet ».

La Constitution espagnole du 9 décembre 1931 déclare constitutionnelle la protection de la maternité, dans son art. 43. Elle promet la protection de l'enfance, basée sur la reconnaissance de la « Déclaration de Genève ou table des droits de l'enfant » ¹⁾.

La Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, du 28 juin 1921, déclarait, dans son art. 27-2^o : « ...L'Etat s'occupe de la protection spéciale des mères et des enfants en bas âge ». Quant à la nouvelle Constitution yougoslave de 1931, elle dispose, elle aussi, dans son article 21, que la famille et les enfants sont également sous la protection de l'Etat. Cette protection nous apparaît comme une conséquence toute naturelle de la protection du mariage par l'Etat. Elle a pour but de faciliter cette communauté au point de vue moral et physique. En conséquence, différentes mesures sont prises par le législateur pour protéger les femmes et les enfants. Nous verrons plus loin, en examinant les *dispositions relatives au travail*, la protection spéciale dont un grand nombre de Constitutions entourent les femmes en état de grossesse, ainsi que la réglementation de l'âge d'admission des enfants dans les établissements industriels.

Il y a encore un autre devoir de l'Etat vis-à-vis de la famille : celui d'aider les parents dans l'accomplissement du devoir primordial qui leur incombe pour l'*éducation et la formation de leurs enfants*. Etant donnée l'importance de ce problème, nous allons consacrer un chapitre spécial à la place que lui donnent les Constitutions modernes.

1) La Déclaration a été lue aux Cortès, par M. Ayuso, député.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à l'Instruction

Section I : *Généralités et Historique de l'Instruction dans les Déclarations françaises et les Constitutions espagnoles.*

Section II : *La fonction de culture.*

Section III : *La protection constitutionnelle de l'enseignement et l'orientation générale du constitutionnalisme d'après-guerre, etc...*

SECTION I

GENERALITES ET HISTORIQUE DE L'INSTRUCTION DANS LES DECLARATIONS FRANÇAISES ET LES CONSTITUTIONS ESPAGNOLES

21. — La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne parle pas de l'instruction.

La Constitution de 1791, dans son préambule, déclare simplement qu'il sera créé une instruction publique.

D'une façon générale, à partir de 1791, les déclarations françaises de la période révolutionnaire s'étaient bornées à une simple indication concernant la nécessité de l'enseignement du peuple.

Cependant, le droit à l'instruction, véritable droit social, se trouve déjà défini à l'article 22 de la Déclaration girondine de 1793: « L'instruction est le besoin de tous, et la société la doit également à tout le monde ». Il n'est pas douteux que ce n'est plus d'un droit négatif qu'il s'agit. Nous nous trouvons en présence d'une *obligation positive* de l'Etat dans le domaine de l'école.

L'instruction est envisagée sous le même aspect dans la Déclaration montagnarde.

Mais la Déclaration de l'an III, la Constitution de l'an VIII, et la Charte de 1814, n'en soufflent plus mot.

C'est la Charte de 1830 qui parle à nouveau de l'instruction, dans son article 69.

Et l'art. 9 de la Constitution de 1848 s'exprime avec une timidité qui fait sourire quand on la compare au luxe de détails dont le droit à l'instruction est entouré dans le Droit constitutionnel récent. Il était ainsi rédigé: « L'enseignement est libre, selon les qualités de moralité délimitées par la loi ».

En France, cette question n'a pas progressé sur le plan constitutionnel. « Aucun texte ne pose de façon formelle la règle de l'égalité réelle devant l'instruction » ¹⁾. D'après cette thèse, l'instruction devant être égale pour tous, l'enseignement devrait être unique. C'était là l'idée du conventionnel, Le Pelletier: elle fait, chez nous, des progrès, mais qui ne reçoivent une consécration que sur le plan législatif. Nous laisserons donc ici cette question qui dépasserait les limites que nous nous sommes fixés dans cette étude.

22 — Si la France n'a pas poursuivi dans des textes constitutionnels, l'organisation de l'instruction, par contre l'Espagne est certainement l'un des pays dans lesquels la constitutionnalisation de l'enseignement s'est développée avec le plus d'ampleur. Nous le verrons dans un instant. Mais, auparavant, il nous paraît intéressant d'observer la place importante que les Constitutions espagnoles consacraient, dès le siècle dernier, à l'instruction publique.

Le professeur Posada, dans son ouvrage très intéressant sur la *Nouvelle Constitution espagnole* ²⁾, remarque que déjà, la Constitution de 1812, celle que l'on appelle fréquemment la Constitution de Cadix, donnait de larges développements à cette matière dans ses art. 366 à 371.

Il est même nécessaire de remonter à cette Constitution de 1812 pour trouver un traitement constitutionnel de l'enseignement ayant des proportions comparables à celles que l'on retrouve dans la Constitution du 9 décembre 1931. Les hommes de Cadix consacraient un titre entier de leur Constitution à l'instruction publique. Ils visaient les « écoles primaires qu'il doit y avoir dans tous les villages », et les universités et autres établissements d'instruction (art. 366 et 367). Ils esquaissaient l'organisation du « service » de l'enseignement, dans les art. 368 à 371, et

1) Cours de Doctorat. M. DELBEZ: *Etude des droits individuels ou libertés publiques*, Montpellier, 1935-36.

2) Cf. A. POSADA, *La nouvelle Constitution espagnole*, Paris, 1932.

c'était là une conception qui a été reprise sans modifications dans les Constitutions récentes. En 1812, c'était réellement faire preuve d'un certain génie précurseur que d'insérer dans une Constitution des dispositions aussi détaillées sur l'enseignement.

D'ailleurs, cette protection constitutionnelle de l'enseignement disparaît dans les Constitutions espagnoles de 1837 et 1845. Elle revient, il est vrai, dans les Constitutions de 1869 (art. 24) et de 1876 (art. 12), mais elle ne comporte plus que des indications tout à fait modestes.

Au contraire, dans les Constitutions d'après-guerre, des dispositions semblables sont devenues courantes. Cette envergure prise par la constitutionnalisation de cette matière, correspond à une transformation des idées sur le rôle de l'Etat. Il y a là une évolution à laquelle se sont conformées un très grand nombre de nouvelles Constitutions.

Avant d'examiner les principes affirmés dans ces Constitutions, nous allons nous attacher à exposer la doctrine dont découle l'apparition de ce nouveau droit social : le Droit à l'Instruction.

SECTION II

LA FONCTION DE CULTURE

23. — Dans le Titre III de la Constitution espagnole de 1931, le Chapitre II est consacré à la « Famille », à l'« Eoconomie » et à la « Culture ». Les dernières dispositions de ce Chapitre II de la Déclaration des droits et devoirs des Espagnols, concernent, selon l'expression que nous trouvons dans le cours de M. Gidel ¹⁾, « la fonction de culture ». Si nous lisons ces dispositions, nous voyons

¹⁾ Cf. GIDEL : *Les Déclarations de droits*. Cours de Droit constitutionnel comparé, Paris, Doctorat, 1934-1935.

qu'elles traitent de l'enseignement et de l'orientation qui doit être donnée à l'éducation et à la culture nationale.

Mais il y a mieux. La Déclaration espagnole, dans l'alinéa premier de l'art. 48, décrit l'enseignement comme constituant une attribution essentielle de l'Etat. Et la fonction de culture est concrétisée dans les termes de cet alinéa premier de l'art. 48: « *Le service de l'enseignement sera assuré par des établissements rattachés entre eux par le système de l'école unifiée* ». La fonction de culture est donc un service dont l'Etat doit s'acquitter en vertu de l'attribution essentielle que constitue pour lui l'instruction.

24. — Corrélativement à cette idée, les Constitutions récentes proclament le droit à l'instruction pour tous les citoyens.

La Constitution du Brésil du 16 juillet 1934 contient un chapitre intitulé: « De l'Instruction et de la Culture » dans lequel l'article 149 affirme que: « l'instruction est le droit de tous et doit être administrée par la famille et les pouvoirs publics ».

La Constitution albanaise de 1933 déclare, dans son art. 206-207 que l'Etat *se charge* de donner dans ses écoles l'enseignement et l'éducation des sujets albanais.

La Chine elle-même, qui s'est donnée une Constitution provisoire ¹⁾, le 1^{er} mai 1931, laisse une grande place dans celle-ci à l'instruction publique. Et l'art. 46 déclare: « Les citoyens des deux sexes ont un droit égal à l'enseignement ».

En 1936, le « praesidium » du Comité exécutif central de l'U. R. S. S., a approuvé le texte d'une nouvelle Constitution de l'U. R. S. S. Celle-ci contient un chapitre qui traite des « Droits et devoirs fondamentaux des citoyens ».

1) Cf. *Europe nouvelle*, 6 juin 1931.

Et nous lisons à l'art. 121 : « Les citoyens de l'U. R. S. S. ont droit à l'instruction ».

25. — Si l'Etat est ainsi chargé d'un service, il faut donc admettre qu'il a des obligations positives. L'Etat doit imposer l'obligation de l'instruction envers ses sujets. M. Duguit ¹⁾ enseigne que cela rentre dans les obligations positives de l'Etat. Celles-ci sont une conséquence de la doctrine solidariste dont il est le promoteur.

En fait, tous les Etats modernes se reconnaissent plus ou moins le devoir de développer l'instruction sur leur territoire. Mais ce qui est remarquable, c'est la constitutionnalisation de cette fonction de culture.

Ce droit à l'instruction, qui avait été défini par l'art. 22 de la Déclaration de 1793, s'est développé dans les Constitutions d'après-guerre avec une ampleur inusitée. Et c'est ce qui permet à M. Mirkine-Guetzévitch ²⁾ de dire que « nous assistons à une tentative de *rationalisation* de la vie publique ». Evidemment les nouvelles déclarations des droits visent à englober la totalité de la vie sociale.

Les Constitutions nouvelles posent le principe de l'obligation d'une doctrine d'Etat. Quel est donc l'esprit dont s'inspirent ces Constitutions ? Quels principes affirment-elles ?

Le problème de l'enseignement, estime M. Posada ³⁾, est d'une actualité intense, et il impose plus que jamais à l'Etat « la fonction de culture ». Ceci se trouve d'ailleurs concorder parfaitement avec l'orientation générale du constitutionnalisme d'après-guerre.

¹⁾ Cf. L. DUGUIT : *Manuel de Droit constitutionnel*, 4^e édition, Paris, 1923, p. 245.

²⁾ Cf. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH : *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, 1930.

³⁾ Cf. A. POSADA : *La nouvelle Constitution espagnole*, Paris, 1932.

SECTION III

LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE L'ENSEIGNEMENT ET L'ORIENTATION GENERALE DU CONSTITUTIONNALISME D'APRES-GUERRE

SOMMAIRE

- § 1. — *L'esprit des nouvelles Constitutions.*
- § 2. — *Gratuité et caractère obligatoire de l'enseignement primaire.*
- § 3. — *Accès possible à tous les degrés de l'enseignement.*

§ 1. — L'ESPRIT DES NOUVELLES CONSTITUTIONS

26. — Les Constitutions récentes, en général, sont empreintes d'un libéralisme très marqué. Mais elles ne se contentent pas d'affirmer des principes sur la façon dont elles conçoivent l'organisation de l'instruction. Presque toutes se prononcent aussi sur la façon dont sera donné l'enseignement, et sur les idéaux dont il s'inspirera.

Deux grandes idées définissent l'esprit des Constitutions de l'après-guerre. Elles proclament :

- A) La liberté de l'enseignement, mais une liberté soumise au contrôle de l'Etat dont la fonction de culture ne saurait être atteinte ni diminuée de ce fait ;
- B) Un idéal, conforme tantôt aux règles de la morale chrétienne, tantôt à la solidarité humaine.

A) *La liberté de l'enseignement*

27. — Nous trouvons ceci dans l'art. 17 de la nouvelle Constitution égyptienne du 19 avril 1923: « L'enseignement est libre en tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs ».

Il faut préciser que la liberté de l'enseignement a plusieurs aspects. Non seulement on doit être libre d'enseigner, de même qu'on est libre d'avoir telle ou telle opinion et de la répandre par la presse, mais aussi on doit avoir le droit d'apprendre ce que l'on veut. Par conséquent, le législateur ne doit pas interdire aux élèves l'accès de telle ou telle école, ou, en sens contraire, les obliger à en fréquenter certaines à l'exclusion de toutes autres.

Cette liberté est parfois l'objet de restrictions importantes. C'est ainsi que, dans la Constitution espagnole de 1931, est reconnu « aux Eglises le droit, soumis à la surveillance de l'Etat, d'enseigner leurs doctrines respectives dans leurs propres établissements ». Mais il faut rapprocher cette disposition de l'art. 26 de la même Constitution qui « interdit aux ordres religieux d'exercer l'enseignement », celui-ci étant exclusivement réservé à l'Etat.

Néanmoins, dans le sens libéral et de neutralité (au moins, en principe), il faut noter l'alinéa 3 de l'art. 48 de la Constitution espagnole qui affirme que « la liberté de la chaire est reconnue et garantie ». Cette liberté de la chaire ne signifie pourtant pas que la liberté de l'enseignement existe en Espagne. Une personnalité espagnole avait d'ailleurs confirmé cette distinction dans une conversation avec mon éminent Maître, M. de Nesmes-Desmarests, à Barcelone, quelque temps avant le soulèvement national actuel. M. Xiral s'exprimait ainsi: « Liberté du catéchisme, mais non de l'enseignement: le catéchisme est à base essentiellement spiritualiste..., la Science ne peut être qu'à base matérialiste », Cette formule si précise nous permet d'interpréter très exactement les dispositions constitutionnelles espagnoles. La liberté de la chaire ne comporte

que le droit pour les Eglises « d'enseigner leurs doctrines respectives dans leurs propres établissements ». Et, nous le verrons d'ailleurs plus loin, l'art. 48 de la Constitution de 1931 affirme bien clairement que « l'enseignement sera laïque... ».

D'autres Constitutions sont plus larges, bien que l'Etat exerce toujours un contrôle permanent. C'est ainsi que l'art. 44 de la Constitution portugaise déclare: « L'établissement d'écoles privées parallèles à celles de l'Etat est libre ». Mais les écoles privées seront soumises à l'inspection de l'Etat. Elles *pourront* être subventionnées par lui, ou reconnues officiellement, afin de leur permettre de délivrer des diplômes, à condition que la valeur de leur corps enseignant et de leurs programmes ne soit pas inférieure à celle des établissements officiels similaires.

Cet art. 44 nous semblerait plus juste si l'expression « pourront être subventionnées » était remplacée par « devront être subventionnées ». L'Etat a le devoir de subventionner officiellement les écoles privées, dès qu'elles offrent des garanties sérieuses et dès qu'on peut juger leur enseignement de la même valeur que celui des écoles officielles. M. Pereira est d'avis que « l'existence d'écoles privées à côté des écoles officielles a des avantages nombreux, mais pour que ces écoles puissent subsister et réaliser leur mission, il faut qu'elles soient subventionnées par l'Etat » ¹⁾.

Il y a des conditions quant au choix et à la formation des instituteurs, quant aux programmes adoptés, quant aux règles imposées par la loi en vue de sauvegarder la santé physique des enfants. Quand ces conditions sont réalisées, l'octroi des subsides aux écoles privées n'est pas une faveur gracieuse de la part de l'Etat, mais un devoir strict. Du moment que la Constitution portugaise reconnaît la liberté de croyances, la liberté d'enseignement et l'égalité de tous les citoyens devant la loi, les Pouvoirs publics

1) PEREIRA DOS SANTOS, *op. cit.*

sont obligés d'octroyer des subsides aux écoles privées. Différemment, M. Pereira estime que ces Pouvoirs publics « iront fatalement à l'encontre de ces droits fondamentaux qui constituent une des bases de notre civilisation ».

Les Etats-Unis du Brésil, dans leur Constitution du 16 juillet 1934, consacrent un titre entier à la matière « de la Famille, de l'Instruction et de la Culture ». Le Chapitre II de ce titre, sous la rubrique: « De l'Instruction et de la Culture », contient les dispositions les plus détaillées qu'il nous ait été donné de trouver, jusqu'ici encore, dans aucune autre Constitution.

La liberté de l'enseignement y est prévue dans le paragraphe unique de l'art. 150: Le plan national d'éducation doit obéir à un certain nombre de règles parmi lesquelles nous trouvons énoncée celle-ci:

« Liberté de l'enseignement à tous les degrés et dans toutes les branches, en observant les prescriptions de la législation fédérale et des Etats. »

Plus loin, l'art. 154 prévoit une aide accordée aux écoles privées sous la forme d'exemption d'impôts: « Les établissements particuliers d'instruction gratuite primaire ou professionnelle, officiellement considérés comme idoines, seront exempts d'impôts ».

Une autre Constitution très intéressante est la Constitution provisoire de la République chinoise du 1^{er} mai 1931 ¹⁾. Cette Constitution provisoire a été élaborée par le Gouvernement national, et approuvée le 1^{er} mai 1931 par le Comité central du Kouo-min-tang. Soumise à la Convention nationale qui s'est réunie le 5 mai à Nankin, elle a été retenue par celle-ci.

Le Chapitre V de cette Constitution porte ce titre: « De l'Instruction publique ». La liberté de l'enseignement y est consacrée par l'art. 47, sous la réserve du contrôle du Gouvernement remplissant son devoir positif de culture:

1) Texte dans *l'Europe nouvelle* du 6 juin 1931.

« Les établissements d'enseignement privés ou publics dans tout le pays sont placés sans exception sous le contrôle du Gouvernement et sont tenus d'appliquer le programme d'enseignement établi par le Gouvernement ».

Dans la *Constitution allemande* de 1919, toute une section, la quatrième, dans les art. 142 à 150, est relative à l'instruction et aux établissements d'enseignement.

L'art. 142 s'exprime à la fois avec beaucoup de simplicité et de netteté: « L'art, la science et leur enseignement sont libres. L'Etat leur accorde protection et encouragement ».

Ces articles de la Constitution de Weimar qui étaient une nouveauté en 1919 ont servi de modèle à un grand nombre de Constitutions des divers pays européens. Pour s'en persuader, il suffit de voir le Titre VII de la Constitution finlandaise, les articles 119 et 120 de la Constitution tchécoslovaque.

L'art. 101 de la *Constitution de Dantzig*, de 1922, est ainsi calqué exactement sur l'art. 142 de la Constitution de Weimar: « L'art, la science et leur enseignement sont libres. L'Etat leur assure sa protection et est tenu de contribuer largement à leur progrès ».

Des dispositions analogues se trouvent dans la déclaration que renferme la *Constitution d'Esthonie* du 15 juin 1920, art. 12: « La science, les arts et leur enseignement sont libres en Esthonie ».

En Roumanie, la Constitution du 28 mars 1923 dispose, dans son art. 24: « L'enseignement est libre suivant les conditions établies par les lois spéciales et en tant qu'il ne sera pas contraire aux bonnes mœurs et à l'ordre public ».

De même, la *Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, de 1921, contient la même liberté, dans

son art. 16: « L'art et la science sont libres; ils jouissent de la protection et de l'appui de l'Etat. L'enseignement universitaire est libre ».

Seule, de toutes les Constitutions en vigueur, la *Constitution albanaise* de 1933 refuse catégoriquement la liberté de l'enseignement. L'art. 206-207 remplaçant les art. 206 et 207 de la Constitution albanaise du 1^{er} décembre 1928, s'exprime en ces termes: « L'enseignement et l'éducation des sujets albanais sont réservés à l'Etat... Les écoles privées de toutes les catégories, fonctionnant actuellement, seront fermées ».

B) *L'idéal à poursuivre dans l'Enseignement*

28. — Le libéralisme que nous venons d'apercevoir jusqu'ici dans la liberté de l'enseignement pourrait laisser supposer que la différence, entre les anciennes déclarations libérales individualistes et les Constitutions nouvelles, n'est pas très grande. Ce serait une erreur profonde que, d'ailleurs, l'on ne pourra plus commettre quand l'on aura vu, dans les développements qui suivent, la teinte dont ce libéralisme est assorti.

M. A. Posada estime que « le libéralisme qui inspire les Constitutions modernes prend une teinte super-libérale » ¹⁾. A notre humble avis, cette formule n'est pas des plus heureuses. Pourquoi ne pas dire tout simplement que ce libéralisme prend une teinte sociale dans le but que poursuit l'enseignement?

Effectivement, les tendances sociales, qui se marquent dans la reconnaissance d'un droit à l'instruction correspondant au devoir positif d'instruction à la charge de l'Etat, s'expriment encore dans les termes qui définissent la doctrine de l'Etat en matière d'enseignement. L'idéal de cette doctrine, « son ossature », comme le dit très juste-

¹⁾ A. POSADA: *La nouvelle Constitution espagnole*, Paris, 1932.

ment M. Gidel ¹⁾, se trouve déterminé explicitement dans beaucoup de textes constitutionnels récents.

Tantôt cette doctrine de l'Etat s'inspire de principes religieux, tantôt elle ne fait place qu'à des règles morales. Il y a là uniquement une base sur laquelle l'enseignement doit être donné. Mais cela ne veut pas dire que l'Etat ait le droit d'imposer une doctrine ou une morale, loin de là.

En Espagne, c'est l'avant-dernier alinéa de l'art. 48 de la Constitution du 9 décembre 1931 qui proclame que : « L'enseignement sera laïque, il fera du travail l'axe de son activité méthodique et logique et s'inspirera des idéaux de la solidarité humaine ».

Voilà une disposition constitutionnelle qui doit donner une grande satisfaction à M. le Doyen Duguit.

Dans la *Constitution portugaise*, le paragraphe 3 de l'art. 43 contient une double affirmation. Tout d'abord, il affirme l'importance de la formation morale dans l'éducation des enfants. Ensuite, il précise que la formation morale doit être donnée conformément aux règles et aux exigences de la morale chrétienne. « L'enseignement donné par l'Etat a pour but, outre l'éducation physique et le perfectionnement des facultés intellectuelles, la formation du caractère, de la valeur professionnelle et de toutes les vertus civiques et morales, selon les principes de la doctrine et de la morale chrétienne, traditionnelle dans le pays ».

De ce texte, il ressort que l'Etat n'a pas le droit d'imposer une morale, mais il doit inspirer son enseignement des principes religieux, base de toute formation morale. Et il est ajouté encore dans la Constitution, que l'Etat doit favoriser le perfectionnement religieux et moral des élèves par tous les moyens, et notamment par l'institution d'un cours de religion. Les enfants seraient tenus de suivre ce cours, sauf décision contraire de leurs parents.

1) Cf. GIDEL : *Les Déclarations de droits*, cours de Doctorat, Paris, 1934-1935.

La *Constitution autrichienne* du 24 avril 1934 ¹⁾, a consacré sa Deuxième Partie aux « Droits généraux des citoyens de l'Etat ». Et son art. 31, sixième alinéa, détermine les principes sur lesquels est basée la doctrine de l'Etat: « En cette matière (instruction), appartient particulièrement à l'Etat le devoir de veiller à ce que les enfants soient élevés d'après une morale religieuse et que leur soient inculqués les principes de la science, qui sont nécessaires pour la formation d'hommes capables et de bons citoyens ».

La *Constitution brésilienne* de 1934 qui est, avec la Constitution espagnole de 1931, l'une de celles où les droits sociaux sont le plus nettement établis, définit aussi sa doctrine dans l'art. 149. « Il appartient aux Pouvoirs publics », dit-elle, à propos de l'instruction, « de la fournir aux Brésiliens et aux étrangers domiciliés dans le pays, de façon à rendre possibles les facteurs efficients de la vie morale et économique de la nation et à développer dans un esprit brésilien la *conscience de la solidarité humaine* ».

Les tendances sociales de la Constitution du Brésil sont là très clairement exprimées, sans même que l'on ait à les déduire de l'affirmation de nouveaux droits sociaux.

La *Constitution de Weimar* proclame ses idées sociales, dans son art. 148: « Dans tous les établissements d'enseignement, on doit s'efforcer de développer, dans un esprit de conscience nationale allemande et de réconciliation des peuples, l'éducation morale, les sentiments civiques, la valeur personnelle et professionnelle.

« L'enseignement, dans les établissements publics, doit être donné avec le souci de ne pas blesser les sentiments des personnes d'opinion différente ».

Les Constituants de Weimar espéraient que les articles de la déclaration des droits exerceraient une certaine fonction éducatrice. Nous retrouvons ici une des idées qui, à

¹⁾ Cf. *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1935.

maintes reprises, avaient été proclamées lors de la Révolution française. La déclaration sur les droits et les devoirs des Allemands devait constituer la base de « l'éducation civique du peuple », comme il a été dit à ce moment. C'est pourquoi les droits fondamentaux ne doivent pas être seulement « la pierre de l'édifice, ils doivent être le pain qui doit faire vivre la Constitution » ¹⁾.

Cette idée est confirmée par les termes de l'art. 148 *in fine*, mais, hélas, la Constitution de 1919 ne paraît pas avoir vécu beaucoup plus longtemps, grâce à la mesure amusante que voici : « L'enseignement civique et le travail manuel sont matières d'enseignement dans les écoles. Les élèves reçoivent, lorsqu'ils ont satisfait à l'obligation scolaire, un exemplaire du texte de la Constitution...! »

Cette dernière disposition avait dû séduire les auteurs de la Constitution de Dantzig, puisque nous la trouvons reproduite à l'art. 108 de cette Constitution : « L'instruction civique est matière du programme des écoles. A la fin de ses années d'école, chaque élève reçoit un exemplaire de la Constitution ».

En Pologne, la Constitution du 17 mars 1921 contenait une disposition très stricte qui faisait de l'enseignement religieux une obligation pour tous les élèves. La doctrine de l'Etat polonais est donc bien moins souple que celle que nous avons rencontrée au Portugal. Il est permis de se demander comment, à l'heure actuelle, une Constitution, par ailleurs tout à fait dans les tendances de l'après-guerre, a pu admettre pour l'Etat le droit d'imposer une morale?

L'art. 120 dispose : « Dans tout établissement d'instruction dont le programme comporte la formation de jeunes gens au-dessous de dix-huit ans, et qui est entretenu en tout ou en partie par l'Etat, ou par les collectivités autonomes, *l'enseignement religieux est obligatoire pour tous les élèves*. La direction et le contrôle de cet enseignement

¹⁾ Cf. G. GIDEL : *Les Déclarations de droits*, Cours de Doctorat, Paris, 1934-1935.

appartiennent à l'association religieuse intéressée, sous réserve du droit supérieur de contrôle qui appartient aux autorités scolaires de l'Etat » ¹⁾).

Ces mêmes dispositions se retrouvent dans la Constitution du 23 avril 1935.

La Constitution yougoslave est carrément opposée par sa doctrine à celle de la Pologne. Ici, la base de l'enseignement est faite de tolérance. C'est ainsi que l'article 16 contient, entre autres dispositions, celle-ci: « Toutes les écoles doivent donner l'éducation morale et développer la conscience civique dans un esprit d'unité nationale et de tolérance religieuse ».

Ayant ainsi défini l'esprit des nouvelles Constitutions, il nous reste à voir quelles sont les règles qui régissent l'instruction accordée par l'Etat comme un droit pour ses sujets. Deux grands principes viennent, sur le plan pratique, faire l'objet de l'organisation constitutionnelle du Droit à l'Instruction:

- 1° La gratuité de l'enseignement primaire et son caractère obligatoire;
- 2° La possibilité pour tous de suivre tous les degrés de l'enseignement.

§ 2. — GRATUITÉ ET CARACTÈRE OBLIGATOIRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

29 — En fait, tous les Etats modernes se reconnaissent plus ou moins le devoir de développer l'instruction sur leur territoire. Le meilleur moyen pour arriver à ce résultat, c'est de la rendre obligatoire. La gratuité vient naturellement s'ajouter à cette obligation de fournir une instruction élémentaire à tous les citoyens.

¹⁾ Cf. Concordat entre le Saint-Siège et la République de Pologne, du 10 février 1925.

30. — Mais, dira-t-on, si le développement de l'instruction impose la nécessité de faire de l'enseignement primaire, tout au moins, une obligation, que devient donc ce droit dont nous parlions? L'instruction, est-ce, en définitive, un droit ou un devoir? Si l'on n'y prenait pas garde, l'on pourrait croire que je confonds ici les deux notions. Aussi, une remarque essentielle s'impose-t-elle à ce propos. En même temps que sont consacrés de nouveaux droits sociaux, apparaît instantanément la notion d'un devoir social. Le droit individuel primitif pouvait se concevoir sans la notion corrélatrice de devoir. Ainsi, le droit de propriété n'était-il limité que par l'interdiction de faire ce qui pouvait nuire à autrui. Le cadre du droit individuel s'élargissant dans le sens social, il était inévitable que de nouvelles obligations résultent de cette intégration de l'homme dans la collectivité. Nous voyons dans les Constitutions récentes un spectacle saisissant à ce sujet. « Droits et devoirs fondamentaux », telle est la nouvelle façon d'intituler les chapitres ou les sections qui contiennent les dispositions concernant la réglementation de ce que l'on a coutume de nommer « les libertés publiques ». Le « droit à l'instruction », — puisque c'est ainsi qu'il est, malgré tout, dénommé, — illustre précisément à la perfection l'idée que nous faisons ressortir. L'instruction, dit-on, est le droit de tous les citoyens. Mais, quelques lignes plus loin, on s'aperçoit que « l'instruction est obligatoire ». Assurément, si l'instruction est un devoir, ce n'est plus un droit. Ce serait, en effet, un droit bien singulier que celui qui consisterait à ne procurer que des obligations! Il ne faut pas se cacher cette contradiction qui tend à se généraliser. Les droits sociaux sont bien une extension appréciable du droit individuel, mais ils n'existent pas sans entraîner en contre-partie, des devoirs de plus en plus stricts. Cela est si vrai, à notre sens, que nous nous demandons si la liberté n'était pas bien plus grande qu'elle ne le devient actuellement, lorsque l'ancien droit individuel était en honneur. Se voir attribuer un droit social nouveau, pour qu'il en

résulte un asservissement immédiat pour chacun des membres de la société, n'est peut-être pas ce que l'on fait de mieux au point de vue de la liberté.

Après ces précisions indispensables, voyons ce que le Droit constitutionnel dit au sujet de la gratuité et du caractère obligatoire de l'instruction.

31. — Les Constitutions récentes sont unanimes à consacrer ce droit et ce droit gratuit.

La *Nouvelle Constitution Egyptienne* du 19 avril 1923, contient un art. 19 qui impose directement aux jeunes Egyptiens l'obligation d'un minimum d'instruction : « L'instruction élémentaire est obligatoire pour les jeunes Egyptiens des deux sexes ; elle est gratuite dans les maktabs publics ».

La *Constitution de l'Espagne* de 1931 s'inspire aussi de cet idéal démocratique en déclarant, dans l'alinéa 2 de l'art. 48, que l'enseignement primaire est gratuit et obligatoire : « L'enseignement doit être gratuit, obligatoire au degré primaire ».

Cette règle constitutionnelle était d'ailleurs celle de la législation espagnole antérieure à la Constitution du 9 décembre 1931.

« L'éducation et l'instruction sont obligatoires », dit l'art. 42 de la *Constitution du Portugal*.

Quant à la *Constitution brésilienne* de 1934, elle est catégorique sur ce point. Dans le paragraphe unique de l'article 150, elle renferme, en effet, la disposition suivante, à propos des règles auxquelles doit obéir le plan national d'éducation :

« Enseignement primaire intégral gratuit et à fréquentation obligatoire, pouvant s'étendre aux adultes. »

Dans la *Constitution provisoire de la Chine*, l'obligation de l'instruction est prévue. Par contre, la gratuité n'est

pas expressément formulée. Pourtant, celle-ci paraît ressortir de l'art. 50, au moins pour l'enseignement élémentaire. Cet article prévoit, en effet, la nécessité d'un fonds pour l'enseignement :

« Le Gouvernement central ainsi que les autorités locales devront se procurer les ressources nécessaires à l'enseignement et assurer par une loi, l'indépendance des fonds d'enseignement. »

Mais le principe de l'instruction obligatoire est posé avec netteté, et la Constitution semble y attacher une très grande importance en ajoutant un second article concernant les citoyens adultes qui seraient illettrés. C'est l'article 48 qui pose le principe : « Les enfants qui ont atteint l'âge scolaire doivent tous recevoir l'instruction obligatoire. Les détails à ce sujet seront déterminés par une loi ».

Il y a là beaucoup de souplesse, puisque le législateur est libre de fixer l'application du principe.

La fonction de culture de l'Etat est reprise avec force dans l'article 49 à propos des adultes : « Le Gouvernement est tenu de donner une instruction complémentaire aux citoyens adultes qui n'ont pas reçu l'instruction obligatoire ».

Cette fécondité de la Constitution chinoise sur le droit à l'instruction est une des caractéristiques les plus remarquables de la pénétration de l'esprit social jusque dans les continents les plus éloignés de l'Europe.

La *Constitution de Weimar* s'attache, à ce sujet, même aux plus petits détails. L'art. 145, dans lequel elle détermine l'obligation scolaire, fixe la durée des études à l'école primaire à huit ans au moins. Des écoles de perfectionnement y sont annexées. Enfin, il y est affirmé que : « l'enseignement et les fournitures scolaires dans les écoles primaires et les écoles de perfectionnement sont gratuits ».

La *Constitution de Dantzig* reproduit presque textuelle-

ment la disposition de la Constitution de Weimar. C'est ainsi que l'art. 103 dit en particulier: « Il existe une obligation scolaire générale... L'enseignement et les fournitures scolaires dans les écoles primaires et complémentaires sont gratuits ».

Des dispositions analogues se trouvent dans la déclaration d'*Esthonie*, à l'art. 12 de la Constitution du 15 juin 1920: « L'instruction est obligatoire pour les enfants d'âge scolaire, et gratuite dans les écoles primaires ».

Ici, comme dans la plupart des nouveaux Etats de l'Europe Centrale, on sent l'influence prépondérante exercée par la Constitution de Weimar.

Cette influence, nous la retrouvons encore en *Pologne*, par exemple, où la Constitution de mars 1921, modifiée par la loi du 2 août 1926, consacre deux articles à l'obligation de l'instruction primaire et à sa gratuité. Tout d'abord, l'art. 118 dispose: « L'instruction primaire est obligatoire pour tous les citoyens ». Et l'art. 119 ajoute: « L'enseignement est gratuit dans toutes les écoles de l'Etat ou des collectivités locales autonomes ». Aucune modification à ces dispositions n'a été apportée par la révision de 1935.

En *Roumanie* aussi, affirmation du même principe dans l'art. 24 de la Constitution de 1923: « L'enseignement primaire est obligatoire. Dans les écoles de l'Etat cet enseignement se donnera gratuitement ».

En *Yougoslavie*, la Constitution de 1931 a supprimé tous les textes qui avaient trait à l'instruction. La Constitution de 1921, profondément sociale et monarchique en même temps, consacrait de longs développements à l'instruction dans son art. 16 où se trouvait prévu ceci entre autres choses: « L'enseignement primaire relève de l'Etat, il est général et obligatoire... L'enseignement officiel est donné sans frais d'inscription, sans taxe scolaire ni autre... ».

Enfin, nous sortons de l'Europe pour citer en dernier lieu une Constitution qui consacre des principes restés jusqu'à ces derniers temps dans le cadre de la législation sociale: la *Constitution de l'Uruguay*. La Constitution en vigueur, dans la République uruguayenne, date du 19 avril 1934. Le premier stade social, en Uruguay, s'était réalisé sur le plan d'une vaste et moderne législation sociale. Mais, aujourd'hui, les principes fondamentaux de cette législation se trouvent consacrés par le texte même de la Constitution. Le patrimoine traditionnel des libertés individuelles, plus théoriques que réelles, a été ainsi enrichi par des droits modernes de caractère économique et social. Ceux-ci sont l'expression de la conception tout à fait moderne, dont l'exposé, en Droit comparé, fait l'objet de notre modeste étude.

Parmi ces nouveaux droits constitutionnels, on relève notamment le droit à l'instruction. Mais, ici, la tendance sociale de l'Assemblée nationale constituante a apporté des réalisations qui dépassent tout ce que les Constitutions en vigueur ont établi jusqu'à ce jour.

En effet, la Constitution uruguayenne consacre non seulement la gratuité de l'enseignement primaire, mais aussi celle de l'enseignement secondaire et supérieur, industriel et artistique, et de l'éducation physique. Elle organise encore des bibliothèques populaires.

La Constitution du Brésil avait seulement déclaré qu'elle tendrait à rendre gratuit l'enseignement dans les branches au-dessus de l'école primaire.

La gratuité totale ainsi établie par la Constitution de l'Uruguay marque certainement le sens de l'évolution que les futures Constitutions suivront en développant les tendances sociales dont elles ont déjà fait preuve en consacrant le nouveau droit social à l'instruction.

Si cette gratuité n'a pas encore été étendue sur le plan constitutionnel à l'enseignement secondaire et supérieur, du moins les Constitutions récentes ont-elles adopté des

mesures qui permettent l'accès des divers degrés de l'enseignement à tous ceux qui sont aptes et doués.

§ 3. — POSSIBILITÉ D'ACCÈS
A TOUS LES DEGRÉS DE L'ENSEIGNEMENT

32. — Relativement au Droit à l'instruction, les tendances sociales des Constitutions récentes se traduisent dans les textes par l'introduction de dispositions cherchant à rendre l'enseignement, autre que le primaire, indépendant des conditions de fortune.

Deux conditions suffiront désormais pour accéder aux divers degrés de l'enseignement :

l'aptitude et la vocation

C'est là ce que nous trouvons exprimé dans la *Constitution de la République espagnole* du 9 décembre 1931, qui déclare :

« La République légiférera en vue de faciliter aux Espagnols nécessiteux l'accès de l'enseignement à tous degrés, afin qu'il ne soit plus conditionné que par l'aptitude et la vocation ».

Au Brésil, comme nous l'avons signalé à la fin du dernier paragraphe, la Constitution de 1934, dans son art. 150, établit une règle à laquelle devra obéir le plan national d'éducation : c'est la « tendance à la gratuité de l'enseignement éducatif ultérieur au primaire, afin de le rendre plus accessible ».

En attendant que l'on soit parvenu à cette gratuité complète, déjà réalisée en Uruguay, l'art. 157 de la Constitution brésilienne, ajoute que : « L'Union, les Etats et le District fédéral réserveront une partie de leurs patrimoines territoriaux pour la formation des fonds respectifs de l'instruction... Une partie desdits fonds sera affectée à des secours aux élèves nécessiteux, par la fourniture gratuite du matériel scolaire, les bourses d'étude... ».

Dans son chapitre relatif à l' « Instruction publique », la *Constitution provisoire chinoise*, prévoit le moyen de permettre aux élèves pauvres de poursuivre leurs études. L'art. 52 est destiné à régler cette question: « En vue de récompenser les élèves qui se sont appliqués dans leur conduite et dans leurs études et de permettre aux élèves pauvres de poursuivre leurs études, il est nécessaire de réserver un certain nombre de places gratuites dans tous les établissements scolaires publics ou privés ».

La *Constitution de Weimar* contient un long article, l'art. 146, qui développe dans deux paragraphes, les conditions d'accès à l'enseignement secondaire et supérieur que le texte de la Constitution espagnole de 1931 a reproduites: la vocation et l'aptitude. Il y a là des dispositions qui ont pu faire voir à certains ¹⁾, dans la Constitution de Weimar, une orientation institutionnelle. Examinons cet art. 146:

« ...L'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent être organisés en tenant compte de la diversité des vocations; les enfants sont admis dans les différentes écoles d'après leurs dispositions et leurs aptitudes, et non la situation économique et sociale ou la confession religieuse de leurs parents...

» Afin de permettre l'accès des enfants peu fortunés aux établissements d'enseignement secondaire et supérieur, le Reich, les pays et les communes doivent prévoir des fonds, notamment des secours aux parents des enfants *reconnus aptes* à suivre l'enseignement secondaire et supérieur, et ce, jusqu'à la fin de leurs études ».

M. Renard estime qu'il y a un fait incontestable: l'intégration de la personne humaine dans une multitude d'institutions dont elle est tributaire et dont l'existence autonome s'impose à la reconnaissance de l'Etat. Dans l'article que nous avons sous les yeux, M. Renard se refuse à voir dans des dispositions constitutionnelles semblables,

1) G. RENARD: *Les Constitutions de la Nouvelle Europe*, « Revue politique et parlementaire », février 1930.

l'empreinte d'un véritable socialisme. C'est là une opinion, mais il est permis de ne pas la partager, étant données les conditions politiques dans lesquelles la Constitution de Weimar a été élaborée. La social-démocratie allemande a joué le rôle le plus important dans l'Assemblée de Weimar, et l'idéologie socialiste paraît bien être la source de l'article 146.

La *Constitution polonaise* de 1921 consacrait une partie de l'art. 119 de la situation des élèves qui ont pour eux l'aptitude à étudier: « L'Etat assurera aux élèves, particulièrement doués et peu fortunés, des bourses dans les établissements secondaires et supérieurs ».

La *Constitution roumaine* de 1923 assure, elle aussi, aux élèves sans fortune, le moyen de continuer dans tous les degrés de l'enseignement. Mais elle indique surtout là une directive que le législateur devra suivre, en laissant à celui-ci, le soin de régler les modalités de cette aide. C'est le dernier alinéa de l'art. 24 de la Constitution qui organise cette possibilité donnée aux élèves dépourvus de moyens.

Quant à l'*ancienne Constitution yougoslave* de 1921, elle renfermait un article entier relatif à cette question et révélateur d'un esprit social très poussé: l'art. 22 est ainsi rédigé: « L'Etat veille à ce que, à tous les citoyens, soit assurée la même possibilité de se préparer aux travaux économiques pour lesquels ils se sentent du goût. A cet effet, l'Etat organisera l'éducation professionnelle et l'assistance permanente, pour leur éducation, aux enfants pauvres et doués ».

La *Constitution lithuanienne* semble établir la gratuité de tous les degrés de l'enseignement, d'après un article assez bref qu'elle consacre à l'instruction. « Les écoles de tous les degrés sont également accessibles à tous », dit en effet l'art. 101 de cette Constitution.

Enfin, le 5 décembre 1936, a été adoptée la nouvelle Constitution de l'U. R. S. S. qui est divisée en treize chapitres. Le Chapitre X est intitulé: « Droits et devoirs fondamentaux des citoyens », et nous y trouvons proclamé le droit à l'instruction. La dernière Constitution du 11 mai 1925 ne contenait aucune déclaration de droits.

C'est l'art. 121 qui traite du droit à l'instruction: « Ce droit est assuré par l'instruction primaire générale et obligatoire, par la gratuité de l'enseignement, y compris l'enseignement supérieur, par un système de bourses d'Etat dont bénéficie l'immense majorité des élèves des écoles supérieures, par l'enseignement à l'école donné dans la langue maternelle, par l'organisation de l'enseignement gratuit professionnel, technique et agronomique pour les travailleurs dans les usines, les sovkhoz, les stations de machines et de tracteurs, et les kolkhoz ».

33. — Les textes constitutionnels que nous venons de passer en revue reflètent une évolution particulièrement nette. L'idéal que doit poursuivre l'enseignement est celui qui est conforme aux règles de la solidarité humaine. La doctrine solidariste arrive donc à pénétrer jusque dans les buts qu'elle assigne à l'instruction. Il n'est plus question d'individualisme, et sur ce dernier, la notion de solidarité des hommes entre eux, si chère à M. Duguit, prend expressément le dessus. Mais ce n'est pas là le seul terrain sur lequel cette conception solidariste des droits individuels va exercer ses effets. Si la société n'est pas une simple poussière d'individus, l'Etat sera responsable moralement lorsque l'un d'eux est menacé de disparaître. La solidarité des générations successives réside ici dans la simple constatation du fait que nous profitons tous des découvertes faites par les générations antérieures. Tout être qui vient au monde naît débiteur de la société: il doit du travail. Si pour une raison qui ne dépend pas de sa volonté il est dans l'impossibilité de travailler, l'Etat doit donc le seconder. Les découvertes, dont nous parlions à l'instant, ont développé à outrance le machinisme et l'industrialisa-

tion qui ont pour effet, semble-t-il, d'accroître le nombre des malheureux. Les crises de chômage se développent de façon inquiétante. Si l'on veut que le progrès ne soit pas un mal, il faut donc, comme le pense M. Hauriou, venir au secours des malheureux. L'assistance devient ainsi une véritable dette sociale.

La notion d'assistance est très ancienne, mais jusqu'ici, on pensait qu'il n'y avait là qu'un devoir moral. Les institutions de secours mutuels, sont maintenant désuètes, et dans ce domaine, encore, on assiste à l'intervention sans cesse grandissante de l'Etat.

Mais les dispositions constitutionnelles elles-mêmes traitent ce sujet. Vraiment, les concepts individualistes sont bien loin pour que, non content de la transformation de ce devoir moral en obligation juridique, le droit constitutionnel moderne le mette au rang d'un véritable devoir social. « Les pauvres deviennent les créanciers de la collectivité », dit M. G. Ripert ¹⁾. Ils ont donc un droit à l'assistance. Mais les pauvres ne seront plus les seuls à se voir donner le droit à l'assistance. Infirmes, vieillards, malades, et même travailleurs, vont être englobés et pourront s'en prévaloir.

Dans les rapports entre patrons et ouvriers, toutes les institutions concernant les accidents du travail sont bien plutôt des institutions d'assistance que d'assurance contre la responsabilité, puisque l'intégralité du risque et même la faute de la victime sont à la charge du patron.

D'ailleurs, de plus en plus, le terme d'assurances sociales se mêle d'assistance sociale, et les Constitutions englobent ces deux expressions dans les mêmes dispositions. L'assurance sociale est donc incorporée au droit à l'assistance.

Depuis un demi-siècle, le devoir d'assistance pénètre de plus en plus sur la scène juridique. Le voici qui apparaît, depuis la Grande Guerre, dans à peu près toutes les nouvelles Constitutions comme la consécration d'un droit social nouveau.

¹⁾ G. RIPERT: *Le régime démocratique et le Droit civil moderne*, Paris, 1936.

CHAPITRE III

Les Dispositions relatives à l'Assistance

Section I : *Le développement de la vie sociale et la réglementation juridique du droit à l'assistance jusque sur le plan constitutionnel.*

Section II : *La consécration constitutionnelle du droit à l'assistance.*

34. — A l'époque où l'organisation familiale était forte, on a pu songer à faire secourir les malheureux par leurs parents qui sont dans une situation meilleure. A notre époque, les liens de famille sont trop lâches et les charges de la vie trop lourdes pour que des parents puissent, le plus souvent, donner un secours suffisant. C'est l'Etat qui se substitue à la famille. En même temps que l'assistance se transforme en véritable devoir social, c'est-à-dire en obligation positive à la charge de l'Etat, cette notion d'assistance prend de l'extension. Le droit à l'assistance en arrive ainsi à ne pas englober seulement les institutions de secours et de prévoyance proprement dites, mais aussi toutes les organisations d'assurances sociales qui découlent de l'idée d'assistance. Et les Constitutions récentes consacrent cette fusion dans leurs dispositions. On voit donc l'Etat prendre à sa charge tous les malheureux, les malades, les enfants abandonnés, les vieillards infirmes et incurables. Finalement, l'Etat organise même de vastes systèmes d'assurances sociales contre la maladie, l'invalidité, la vieillesse et le chômage. Il y a là une lourde charge, car l'exercice régulier de ces assurances suppose une organisation, une surveillance, une perception des cotisations, et une comptabilité compliquées. On proteste parfois contre cet étatisme en affirmant que la mutualité rendrait les mêmes services. « La démocratie », dit M. Ripert, « ne nie pas que le sacrifice soit lourd, mais elle ne consent pas à ce que soient discutées les mesures prises en faveur des malheureux » ¹⁾.

¹⁾ G. RIPERT: *Le régime démocratique et le Droit civil moderne*, Paris, 1936.

SECTION I

LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE SOCIALE ET LA REGLEMENTATION JURIDIQUE DU DROIT A L'ASSISTANCE JUSQUE SUR LE PLAN CONSTITUTIONNEL

SOMMAIRE

- § 1. — *Les théories en matière d'assistance.*
- § 2. — *Les divers degrés de la réglementation juridique de l'assistance.*

§ 1. — LES THÉORIES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE

A) *Théorie individualiste absolue ou de l'Ecole libérale*

35. — D'après les partisans de cette théorie, il ne doit pas exister d'assistance publique. On doit seulement laisser à la charité privée le soin de s'exercer et de secourir ceux qui sont dans le besoin par suite de vieillesse, de maladie ou de manque de travail. A leur sens, l'Etat doit même ne pas intervenir.

Pour cette Ecole, l'assistance fausse le jeu de la libre concurrence. L'Etat, en intervenant, exerce une action anormale sur la distribution des richesses, en faisant l'aumône avec l'argent des autres. M. Paul Leroy-Beaulieu admettait seulement la charité faite par les individus, mais non par l'Etat. D'après lui, l'inconvénient de l'assistance publique serait de décourager la bienfaisance privée.

Cette théorie est infiniment vieille. Et elle vieillit encore tous les jours, tant et si bien qu'elle nous fera sourire

quand nous la verrons à côté des institutions modernes d'assistance. Si l'Etat n'était pas intervenu les résultats d'une pareille théorie auraient été affreusement durs et absolument inhumains.

Toutefois, cette théorie fait ressortir avec juste raison que l'assistance publique va faire apparaître quantité de professionnels de la charité. Une surveillance bien organisée sera donc indispensable pour éviter « le professionnalisme mendiant » ¹⁾).

B) *Théorie individualiste mitigée*

36. — En 1850, M. Thiers soutenait l'idée d'après laquelle l'assistance n'est qu'une vertu sociale. L'Etat pouvait intervenir, disait-il, parce qu'il doit être bon; mais il n'y avait pas là pour lui un devoir juridique, mais seulement un devoir moral. Au sens propre les individus n'auront pas de droit : ils pourront seulement solliciter des secours.

A l'heure actuelle, cette théorie est considérée comme insuffisante.

C) *La théorie solidariste*

37. — D'après la théorie solidariste, l'assistance est une véritable dette sociale à la charge de l'Etat. La société n'est pas une simple poussière d'individus, elle est un agrégat d'individus, et l'Etat *doit assurer* à tous un minimum de bien-être.

En vertu de ces principes, l'Etat sera responsable, moralement, lorsqu'un individu sera menacé de disparaître. L'individu n'a peut-être pas droit à l'assistance en tant que tel, mais il y a droit en tant que membre du groupe social. Cette théorie crée donc un nouveau droit social : le droit à l'assistance, qui implique une obligation positive à la charge de l'Etat.

¹⁾ R. DE NESMES-DESMARETS, Cours de Droit administratif, Montpellier, 1933-34.

Ce système présente de nombreux avantages. En premier lieu, il faut convenir que cette conception de l'assistance supprime l'immense danger social qu'est la misère. Celle-ci est, en effet, l'école du crime. La société sera moins troublée, s'il y a une bonne assistance bien organisée. L'assistance sera ainsi un remède préventif, très pratique, au mal social, et cela doit donner de bien meilleurs résultats qu'un remède répressif.

L'assistance, droit social, est ensuite conforme à la morale sociale. Auguste Comte insistait sur la solidarité des générations successives. Nous profitons des découvertes faites par les générations antérieures. Tout être qui vient au monde naît débiteur de la société: il doit du travail. L'Etat doit donc le secourir, quand il en a besoin.

Il faut enfin reconnaître que ce droit à l'assistance répond bien aux règles de l'évolution sociale actuelle, en vertu de laquelle nous voyons la société aller de plus en plus de l'individualisme au solidarisme. En outre, le machinisme et l'industrialisation à outrance semblent accroître le nombre des malheureux. La preuve en est que les crises de chômage, en ces dernières années, s'accroissent et s'intensifient. Si l'on veut que le progrès ne soit pas un mal, il faut donc venir au secours des malheureux. Et M. Haurion estime que: « L'Etat doit réparer autant qu'il le peut » ces conséquences de la vie moderne dont l'individu peut avoir à souffrir.

La théorie solidariste est universellement admise de nos jours, et elle a inspiré une réglementation juridique du Droit à l'assistance particulièrement intéressante. Celle-ci, en dehors du plan législatif qui reste hors du cadre de cette étude, est apparue jusque sur le plan constitutionnel. Cette tendance du Droit constitutionnel moderne à affirmer et à régler ce droit à l'assistance, nous paraît constituer un développement digne du plus grand intérêt, sous l'angle de sa réglementation la plus récente.

§ 2. — LES DIVERS DEGRÉS DE LA RÉGLEMENTATION JURIDIQUE
DE L'ASSISTANCE

38. — Naturellement, il ne s'agit pas ici (et même pas dans des traits généraux), de faire l'histoire de l'idée des assurances sociales. Nous nous proposons seulement d'indiquer pourquoi et surtout de quelle façon les dispositions constitutionnelles s'occupent toujours davantage de problèmes juridiques d'assurances sociales. Pour cela, il faut entrer brièvement et sommairement dans le développement général de la science des assurances sociales.

En premier lieu, l'idée des assurances sociales s'est développée sur le plan de la réglementation juridique. Ensuite, la nécessité sociale fit apparaître le besoin qu'il y avait à faire supporter les risques par la collectivité. Ce développement attendit des siècles, jusqu'au moment où les nouvelles conditions de la vie sociale firent surgir la nécessité de chercher une précaution sociale contre les risques typiques de la capacité de travail de l'homme.

Au début, on a trouvé ce qu'il fallait en appliquant des préventions et des soins de nature privée aux personnes incapables de travailler par suite de maladie, d'accident, de vieillesse ou d'invalidité.

Ensuite, ces soins firent l'objet des associations privées, qui se destinaient à des buts charitables. C'était là la première forme juridique réglementée de l'assistance. Mais celle-ci n'était encore qu'un devoir moral, et longtemps, elle devait conserver ce caractère. Le développement social, qui suivit, éleva le degré de la réglementation juridique, en établissant la protection contre les risques au moyen de règlements locaux ou régionaux. Plus tard, on fit un pas de plus: l'administration centrale de l'Etat stimula la création de communautés pour assumer collectivement les risques. Enfin, l'Etat assumait lui-même ces besoins « en

vertu de ses facultés supérieures et de police », selon les termes du docteur Rudolf Métall ¹⁾.

La réglementation juridique du droit à l'assistance et de son application la plus intéressante, les assurances sociales, existe de nos jours, sur deux plans : l'un législatif et l'autre constitutionnel. Seule, la consécration constitutionnelle de la réglementation juridique du droit à l'assistance retiendra notre attention au cours de cette étude de Droit positif.

Dans leur développement, les assurances sociales ont acquis la consécration constitutionnelle. Les Constitutions d'après-guerre ont marqué une tendance très nette à réserver une place de plus en plus étendue à l'assistance dans leur cadre, et à affirmer le droit à l'assistance dans le Droit constitutionnel. Ainsi, on trouve dans un nombre considérable d'Etats, des dispositions constitutionnelles qui s'occupent des assurances sociales. Nous les exposons ici au point de vue du droit comparé. Nous disposons d'une collection de matériaux authentiques éparpillés et de résumé difficile, et il nous faudra renoncer à leur interprétation.

1) Dr R.-A. MÉTALL : *Les Constitutions et les Assurances sociales*. « Annales de l'Institut national de Prévision espagnol », septembre-octobre 1932.

SECTION II

LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DU DROIT A L'ASSISTANCE

SOMMAIRE

- § 1. — *Les textes fondamentaux du droit à l'assistance.*
- § 2. — *Les constitutions qui suivent la déclaration française des droits de l'homme de 1793.*
- § 3. — *Les constitutions qui s'inspirent de celle de Weimar, du 11 août 1919.*

§ 1. — LES TEXTES FONDAMENTAUX DU DROIT A L'ASSISTANCE

39. — Les règles juridiques d'assurances sociales, qui possèdent un caractère constitutionnel, sont le produit d'un développement très tardif et très perfectionné. Elles sont en relation avec l'affirmation constitutionnelle de droits fondamentaux.

Parmi les Etats qui ont élevé l'assistance au plan constitutionnel, et l'ont transformée en véritable droit social fondamental, il faut signaler deux documents importants :

A) *Les sources françaises :*

40. — Historiquement, l'idée du devoir social d'aide est établie pour la première fois dans le programme politique par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 23 juin 1793. Cette aide n'est plus accordée d'une manière simplement charitable. Il y a là une véritable assistance sociale qui incombe à l'Etat en tant qu'obligation positive.

Les Constitutions qui s'inspirent de cette Déclaration des droits de l'homme de 1793, ne font pas de distinction nette entre secours et assurances. Ici, l'idée romantique de la fraternité des hommes a joué un rôle important, et c'est à son influence que l'on doit de ne pas trouver de distinction entre l'assistance et l'assurance. L'assistance se rattache pourtant étroitement au droit naturel; elle est désormais une obligation positive, mais elle conserve en elle-même une teinte morale. L'assurance apparaît plus carrément comme un droit positif résultant d'une obligation juridique positive, et découlant de l'extension de la notion d'assistance.

La déclaration de 1793 a été influencée par les dispositions fondamentales contenues dans la Constitution française de 1791. Celle-ci proclamait: « On créera et on organisera un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres malades et donner du travail aux pauvres valides qui n'auront pas pu s'en procurer ».

Le 23 juin 1793, on fit la déclaration solennelle qui contient au numéro 21 la célèbre phrase suivante: « Les assurances sociales sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui ne sont pas en état de travailler ».

Pour la troisième fois, vient de France une déclaration qui dérive expressément de l'idéologie de la Révolution française. Elle apparaît au numéro 8 du préambule de la Constitution du 4 novembre 1848: « La République doit protéger le citoyen dans son travail; elle doit, au moyen d'une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de leurs moyens, soit en donnant des secours, par manque de famille pour les aider, à ceux qui ne sont pas en état de travailler ».

41. — Après l'énonciation des textes français fonda-

mentaux qui, les premiers, ont considéré l'assistance comme un véritable droit social, il nous semble impossible de ne pas nous arrêter un instant sur l'organisation de l'assistance en France.

Sous la Convention, l'assistance est reconnue comme une dette nationale, nous l'avons vu. En conséquence, l'Etat seul doit fournir l'assistance, et il doit être seul propriétaire des biens affectés à l'assistance. Les biens des hôpitaux vont être saisis.

Telle était l'idée. Mais la réalisation fut infiniment moins heureuse. Dans chaque canton, il allait y avoir une agence de secours. Celle-ci allait être dirigée par une Commission nommée par le Conseil d'arrondissement, et ce, sous la surveillance des autorités administratives. Chaque année, l'Etat devait leur fournir des fonds. En fait, les biens des hôpitaux furent vendus à vil prix. La charité avait disparu et les hôpitaux furent obligés de fermer leurs portes.

C'est à ce moment que l'on imagina le droit au travail pour les pauvres valides. Mais les chômeurs préféraient faire valoir leur droit à l'assistance; ils n'avaient pourtant pour cela aucun recours. Cette expérience prouva la faillite de ce système. On s'est demandé si cette promesse vaine d'assurer l'obligation d'assistance, avait été une manœuvre politique destinée à se concilier les pauvres? Il semble bien que l'on ne doive pas s'arrêter à cette supposition, et que nous ne soyons là qu'en présence d'une utopie. La Convention s'était d'ailleurs rendu compte de la situation, et, à la veille de sa séparation, elle rendait aux hôpitaux, la jouissance des quelques biens qui avaient encore pu échapper à l'aliénation.

Le Directoire favorisa la réorganisation des œuvres privées. C'est l'époque des spectacles et des bals de charité, celle aussi des « Incroyables » et des « Merveilleuses ». On commençait à rouvrir quelques hôpitaux.

Jusqu'en 1848, il n'y a pas davantage d'assistance reconnue comme charge de l'Etat.

C'est ainsi que Napoléon I^{er} ne comprend l'assistance que comme une mesure de police et de sûreté.

Sous la Restauration, on est revenu à la conception de l'Ancien Régime. Les congrégations rentrent et réorganisent la charité; mais ce n'est là qu'une charité individuelle.

Après 1830, les partis de gauche reparlaient de l'assistance, devoir social pour l'Etat, mais sans résultat.

En 1848, l'art. 8 de la Constitution du 4 novembre nous a donné une idée de cette période où l'on fait de grandes phrases. A ce moment, nous voyons reparaître le droit au travail et le droit à l'assistance comme corollaire du premier. La création des ateliers nationaux a abouti et contribué à la fin de la République.

Nous ne trouvons rien pour l'assistance, sous le Second Empire. Sous la Troisième République, nous assistons alors au très gros effort fait en matière d'assistance.

42. — La notion française de l'assistance est aisée à dégager. Il y a trois constatations qui ont inspiré toute notre législation en cette matière :

1° Le développement du paupérisme est un danger public certain;

2° L'administration ne peut pas se dispenser d'aider ceux qui ne peuvent pas gagner leur vie;

3° Enfin, il est dangereux d'assister les mendiants valides. Ce serait accorder une prime à l'imprévoyance. C'est ce que M. de Nesmes-Desmarets appelle « la culture du paupérisme professionnel » ¹⁾. Ce dernier point paraît de plus en plus méconnu par l'organisation actuelle de l'assurance-chômage. Mais cela nous entraînerait dans de trop longues considérations, si nous voulions approfondir cette question.

En même temps, l'on admet que l'Administration a toute

¹⁾ R. DE NESMES-DESMARETS, professeur à la Faculté de Droit de Montpellier, cours cité.

liberté pour organiser un service public d'assistance. Les particuliers n'ont aucun pouvoir pour l'y obliger. Quand ce service public est organisé, « les individus n'ont pas un droit à le voir fonctionner à leur profit ». Ces derniers peuvent simplement exposer leur situation à une Commission administrative qui jugera s'ils doivent être admis à en bénéficier. « C'est la décision de cette commission qui va objectiver le droit subjectif des individus », nous dit encore M. de Nesmes-Desmarets. En France, l'individu pourra faire valoir son droit à l'assistance à partir de la décision de la Commission: à compter de ce moment, il a ce « *status* ».

Après cette incursion rapide dans le domaine du Droit administratif français, nous allons rentrer dans les limites beaucoup plus étroites de cette étude, qui ne s'étendent que sur le terrain purement constitutionnel.

B) *La source allemande:*

43. — Le second texte fondamental en cette matière, est l'art. 161 de la Constitution de l'Empire allemand, ou Constitution de Weimar, du 11 août 1919. Le docteur Métall estime que cet article 161 « a élevé l'idée d'assurances sociales à une forme compréhensive et à une catégorie qui se signale parmi les buts d'une République démocratique moderne » ¹⁾.

Dans le sens qu'elle indique, la Constitution de Weimar a donné à beaucoup d'autres Constitutions une direction précise. Avec ces Constitutions inspirées de celle de Weimar, il n'en est plus comme avec celles qui s'inspirent de la Déclaration française de 1793. On assiste maintenant à une véritable codification constitutionnelle du droit positif d'assurances sociales. Même lorsqu'il est codifié seule-

¹⁾ Cf. Dr R.-A. MÉTALL, du B. I. T.: *Les Constitutions et les Assurances sociales*, trad. par les « Annales de l'Institut National de Prévision espagnol », Madrid, 1932.

ment dans les grandes lignes, il suffit pour signaler la règle au législateur.

Dans la Constitution de l'Empire allemand on sent, sur un point, l'influence de l'idéal de la Révolution française. Il n'y a, pour cela, qu'à rapprocher de la Déclaration de 1793 les termes de l'art. 163, paragraphe 2, de la Constitution de Weimar : « La possibilité doit être donnée à tout Allemand de gagner sa vie par un travail productif. Au cas où une occupation convenable ne pourrait lui être procurée, on lui assurera les moyens d'existence nécessaires. Les détails sont réglés par des lois du Reich spéciales ».

Ce texte consacre formellement le droit à l'assistance, comme celui-ci était formulé en 1793 et en 1848 en France.

Mais, par contre, l'art. 161 suit de nouveaux principes propres à la Constitution allemande. Celle-ci reflète ici, non plus la culture étrangère, mais bien une idée purement allemande. La législation de l'avenir trouve dans cette disposition une base constitutionnelle clairement exprimée. « L'art. 161 de la Constitution allemande », dit le docteur Métall, « exprime avec précision et clarté la plus haute idée moralisatrice des assurances sociales ». Cet article est tout à fait caractéristique de la mentalité allemande ; il exprime la volonté de perfectionner encore davantage le fondement qu'est le droit à l'assistance, en organisant, en partant de là, des assurances sociales très complètes. Le champ constitutionnel du droit à l'assistance se trouve, par là, considérablement augmenté par des institutions sociales inspirées de sentiments de solidarité humaine.

L'influence et les conséquences des idées sociales de la Révolution française durèrent longtemps, sous diverses formes, dans des constitutions postérieures de divers Etats.

§ 2. — LES CONSTITUTIONS
QUI SUIVENT LA DÉCLARATION FRANÇAISE
DES DROITS DE L'HOMME DE 1793

44. — Le programme, dont la Déclaration française de 1793 avait tracé le chemin, était trop indéterminé, et n'avait aucune base dans le développement positif de la législation. Aussi, très peu de Constitutions suivirent-elles la déclaration des droits de l'homme de cette époque.

En étudiant les textes constitutionnels, on découvre l'influence française spécialement dans la Constitution de l'Etat de New-York et au Chili. Nous verrons aussi que la Constitution des Etats-Unis du Mexique marque la transition entre l'assistance (système français) et l'assurance (système allemand).

La *Constitution de New-York* ¹⁾, décide dans l'art. 19 de la Première Section: « Aucune des dispositions de cette Constitution ne devra être interprétée dans le sens de limiter la faculté du législateur de faire des lois pour protéger la vie, la santé et la sûreté des salariés, ou pour assurer le paiement tant par les patrons que par les patrons et les salariés — ou autrement dit tant directement que par médiation de l'Etat, ou par un autre système d'assurances — d'une indemnisation pour les accidents subis par les salariés ».

La *Constitution de la République du Chili*, du 18 septembre 1925, à l'art. 10, dispose que: « La constitution assure à tous les habitants de la République: ... 14° La protection au travail, à l'industrie et aux œuvres de prévoyance sociale... de manière à donner à chaque habitant un minimum de bien-être propre à la satisfaction de ses besoins personnels et à ceux de sa famille. La loi règlera cette organisation ».

1) Cf. AULARD et B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Les Déclarations des Droits de l'homme*, Paris, 1929, p. 254.

« On voit clairement le retour au secours et non à l'assurance dans les Constitutions de Danemark et d'Islande. La *Constitution danoise* du 5 juin 1915, modifiée le 10 septembre 1920, dans son art. 82, et également la *Constitution islandaise* du 28 février 1920, dans son art. 66, décident que : « Tous ceux qui ne sont pas en état de pourvoir à leur subsistance et à celle des leurs, si leur entretien n'incombe à personne, ont droit aux secours de l'Etat, avec l'obligation de se soumettre à ce que les lois prescrivent à ce sujet ».

La *Constitution politique des Etats-Unis du Mexique*, du 31 janvier 1917, renferme au titre VI, un vrai *Code constitutionnel de droit social*. L'art. 123 de ce titre établit une sorte de transition vers le système de la Constitution allemande de 1919. Le paragraphe 29 de cet article dit, en effet, ceci : « On considère d'utilité sociale l'établissement de caisses d'assurances populaires, d'invalidité, de vie, d'interruption involontaire du travail, d'accidents et autres avec des buts analogues. Pour cela, tant le Gouvernement fédéral que celui de chaque Etat devra encourager l'organisation d'institutions de ce genre pour infuser et inculquer la prévoyance populaire ».

Le paragraphe 14 prescrit : « Les entrepreneurs seront responsables des accidents du travail et des maladies professionnelles, des travailleurs, subies à cause ou pendant l'exercice de la profession qu'ils exécutent ; pour lors, les patrons devront payer, d'accord avec ce que les lois déterminent, l'indemnisation correspondante selon que les conséquences auront entraîné la mort ou simplement l'incapacité de travail momentanée ou permanente. Cette responsabilité subsistera même dans le cas où le patron passerait un contrat pour le travail par un intermédiaire ».

Enfin, le paragraphe 27 dit que : « Seront conditions nulles et n'obligeront pas les contractants, même si elles sont exprimées dans le contrat... g) les conditions qui constituent un renoncement, fait par l'ouvrier, aux indemni-

sations auxquelles il aurait droit pour les accidents du travail et les maladies professionnelles... ».

Dans cette Constitution, l'esprit de la race espagnole a élaboré, dès 1917, une réglementation qui devait *servir de modèle* à d'autres Constitutions. C'est ainsi que des principes constitutionnels de caractère social ont été incorporés dans les constitutions politiques de divers pays de l'Amérique latine.

L'institution d'un système d'assurances sociales est l'une des règles communes que l'on peut dégager d'une étude d'ensemble des nouveaux principes constitutionnels d'ordre social contenus par exemple dans les Constitutions de Colombie, modifiée le 27 août 1918, du Honduras de 1924, du Vénézuëla de 1931, et enfin du Pérou.

Déjà, la *Constitution péruvienne* du 27 décembre 1919, obligeait l'Etat à créer des institutions de prévoyance et de solidarité sociale, et d'assurance. La nouvelle Constitution péruvienne, promulguée le 9 avril 1933, a dépassé ce stade de transition et en est arrivée nettement au système allemand d'assurances sociales, ainsi que le précise l'art. 48: « La loi instituera un régime permettant de se prémunir contre les conséquences économiques du chômage, de la vieillesse, de la maladie, de l'invalidité et de la mort. En outre, les institutions de solidarité sociale, les caisses d'épargne et les établissements d'assurance, ainsi que les coopératives seront encouragés ».

Mais avec cette Constitution qui est évidemment influencée par celle du Mexique, nous en sommes arrivés à l'idée allemande d'assurances sociales.

§ 3. — LES CONSTITUTIONS
QUI S'INSPIRENT DE CELLE DE WEIMAR
DU 11 AOÛT 1919

45. — L'art. 161 de la *Constitution de Weimar*, du 11 août 1919, est le texte fondamental des assurances

sociales, traitées sur le plan constitutionnel. Voici comment il s'exprime :

« Le Reich organise, avec le concours adéquat des assurés, un système d'assurances pour la conservation de la santé et de la capacité de travail, la protection de la maternité, et la prévoyance contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et des accidents ».

Dans la *Constitution de la ville libre de Dantzig*, du 11 mai 1922, on trouve, à l'art. 114, une disposition correspondante à celle de la Constitution allemande : « Pour conserver la santé et la capacité de travail, protéger la maternité et parer aux conséquences économiques de la vieillesse, de la faiblesse et des vicissitudes de la vie, y compris le chômage forcé, l'Etat crée un système étendu d'assurances avec la collaboration prépondérante des assurés ».

Toutes les Constitutions de l'Europe Centrale, celles d'Esthonie, de Lithuanie, de Pologne, de Roumanie, et celle de Yougoslavie de 1921, révoquée depuis lors par la proclamation royale de 1929, sont ostensiblement influencées par l'exemple allemand.

La *Constitution d'Esthonie* du 15 juin 1920 dit à l'article 25 : « L'organisation de la vie économique en Esthonie doit répondre aux principes de justice qui visent à procurer aux citoyens les moyens de mener une vie digne d'un homme par des lois appropriées destinées à leur assurer des terres cultivables, un domicile, à protéger la personne et le travail, à leur garantir l'assistance nécessaire pendant la jeunesse, la vieillesse ou en cas d'incapacité ou d'accident du travail ».

La *Constitution de Lithuanie* du 15 mai 1928, décide, à l'article 98, paragraphe 2 : « L'Etat, par des lois particulières, protège le travailleur en cas de maladie, de vieillesse, d'accident et de chômage ».

La *Constitution de Roumanie* du 28 mars 1923, prescrit, au dernier alinéa de l'art. 21 : « Une loi règlera l'assurance

sociale des ouvriers pour cas de maladie, d'accidents, ou autres ».

La *Constitution de Pologne* du 17 mars 1921, dit à l'article 102, paragraphe 2: « Tout citoyen a droit à la protection de son travail par l'Etat, et, en cas de chômage, maladie, accident ou invalidité, aux assurances sociales qui seront instituées par une loi spéciale ». En 1935, cet article n'a subi aucune modification lors de la révision.

La *Constitution de Yougoslavie* du 18 juin 1921, décidait, dans son art. 31 que: « Une loi spéciale réglementera les assurances ouvrières en cas d'accident, maladie, chômage, incapacité au travail, vieillesse et mort ».

Nous lisons encore à l'art. 34, paragraphe 2: « Une loi organisera les assurances des marins contre la maladie, l'incapacité de travailler, la vieillesse et la mort ».

La Constitution dictatoriale de Yougoslavie du 3 septembre 1931 a cru pouvoir se dispenser de reproduire des dispositions semblables.

46. — Si nous sortons de l'Europe, nous apercevons des dispositions analogues.

C'est ainsi que la *Constitution des Etats-Unis du Brésil* du 16 juillet 1934, renferme, dans son Titre IV, intitulé « de l'ordre économique et social », l'organisation d'un système moderne d'assurances sociales, prévu à l'art. 121, paragraphe 1: « La législation du travail observera les règles suivantes, en outre d'autres qui contribuent à améliorer les conditions des travailleurs:... h)... institution de prévoyance, par contribution égale de l'Union, de l'employeur et de l'employé, en faveur de la vieillesse, de l'invalidité, de la maternité et dans les cas d'accidents de travail ou de décès ».

La nouvelle *Constitution de l'Equateur*, du 26 mars 1929, établit, dans l'art. 151, 19°, la protection et la liberté du travail, et prévoit une loi qui règlera les assurances sociales; l'indemnisation pour les accidents du travail est obli-

gatoire sous la forme que détermineront les lois non encore édictées.

La *Constitution provisoire de la République Chinoise*, du 1^{er} mai 1931, fait une large place aux droits sociaux. Son Chapitre IV porte le titre de « moyens d'existence du peuple », et il contient un article inspiré des idées les plus modernes : c'est l'art. 40 qui s'exprime ainsi : « En vue de secourir les cultivateurs et les ouvriers qui ne peuvent travailler par suite de blessures, de maladie, d'infirmité ou de vieillesse, et de prévenir ces risques, le Gouvernement devra mettre en vigueur des assurances ouvrières ».

47. — En *Italie*, la *Chartre du Travail* ¹⁾ n'a pas oublié de proclamer que l'assistance revient de droit aux membres des organisations syndicales. La « Carta del lavoro » énumère sous une forme brève, les principes fondamentaux qui régissent, en particulier, les rapports sociaux sous le régime corporatif fasciste. C'est un manifeste qui peut être comparé à la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Le paragraphe XXVII déclare que : « L'Etat fasciste se propose de procéder : 1° au perfectionnement des assurances sur les accidents du travail ; 2° à l'amélioration et à l'extension des assurances de maternité ; 3° à la création des assurances contre les maladies professionnelles et la tuberculose, comme premier pas vers les assurances contre toutes les maladies ; 4° au perfectionnement des assurances contre le chômage involontaire ; et 5° à l'adoption de formes spéciales d'assurances totales pour les jeunes travailleurs ».

Cette déclaration très complète étend le droit à l'assistance en faisant de ce droit l'application la plus étendue qu'il soit encore possible de voir, dans le domaine des assurances sociales. Mais, cette belle déclaration ne s'est pas contentée de manifester des tendances sociales très avancées et de rester ensuite sur cette position toute théo-

¹⁾ Cette Charte du Travail a été publiée le 21 avril 1927, et distribuée à tous les travailleurs italiens le 28 octobre 1928.

rique. Elle a été suivie de réalisation pratique de ces idées nouvelles, au moyen de dispositions légales effectives. A ce sujet, et seulement dans le but de prouver que la Charte du Travail a été suivie d'une application des principes sociaux qu'elle affirmait, nous ne pouvons passer sous silence la nouvelle loi italienne sur l'assurance obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des ouvriers de l'industrie ¹⁾.

Cette loi n'a rien de soudain, ni d'imprévu. Depuis que la Charte du Travail, dans sa Déclaration XXVII, a annoncé l'intention de l'Etat fasciste de « perfectionner l'assurance contre les accidents du travail et d'instituer l'assurance contre les maladies professionnelles », cette branche très importante des assurances ouvrières a retenu tout particulièrement l'attention des experts, des organes des syndicats et corporations ainsi que du Gouvernement.

Tout le système des prestations a été organisé sur la base du principe que l'assistance sanitaire aux victimes d'accidents du travail importe plus que la réparation économique. C'est donc bien là l'idée d'assistance sociale qui est à la base de toute cette nouvelle organisation.

« Avec l'évolution sociale moderne », dit M. Giulio Calamani, « la conception individualiste de la prévoyance ouvrière doit céder le pas à la conception unitaire du bien de l'Etat. Il ne s'agit plus désormais d'accorder une prestation, fût-elle convenable, à la victime individuelle; il importe avant tout de conserver et de rétablir les forces de travail, d'améliorer l'état physique des générations actuelles, de préparer des conditions favorables pour la santé des générations à venir » ²⁾.

En d'autres termes, l'ouvrier accidenté est assisté non pas tant en qualité d'individu qu'en qualité d'organe productif et utile à la vie de la nation. Par conséquent, la nouvelle loi affirme que l'ouvrier a droit à l'assistance

1) Cette loi a été approuvée par décret royal du 17 août 1935, n° 1765, et elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1936.

2) V. Giulio CALAMANI: *Rev. Int. du Travail*, janvier-juin 1936.

sanitaire gratuite que nécessite son état. Cette assistance est mise entièrement à la charge de l'institution d'assurance. Parallèlement, la loi impose à l'ouvrier l'obligation de se soumettre aux traitements qui sont considérés comme nécessaires pour lui rendre, dans la mesure du possible, sa capacité de travail.

Les assurés doivent bénéficier d'une protection qui sera d'une réalisation relativement facile, malgré son ampleur, grâce à l'outillage sanitaire que la Caisse nationale d'assurance contre les accidents a créé dans le but de la prévoyance sociale.

Se rattachant à la réglementation italienne, il faut encore citer la loi sur l'organisation économique, commerciale et professionnelle de la *Cité du Vatican*, du 7 juin 1929, qui consacre à cette matière, son art. 8 : « L'entrepreneur, tant que la Cité du Vatican n'aura pas édicté d'autres règles, est soumis de droit aux dispositions de la législation du royaume d'Italie, en vigueur le jour de la publication de la présente..., pour tout ce qui concerne... les assurances sociales contre les accidents, la maternité, l'invalidité, la vieillesse, le chômage et la tuberculose... ».

Enfin, la *Constitution de la République espagnole*, du 9 décembre 1931, déclare à l'art. 46 : « Le travail, sous ses diverses formes, est une obligation sociale, et il jouira de la protection des lois. La République assurera à tout travailleur les conditions nécessaires à une *existence digne*. Sa législation sociale règlera les cas d'assurances de maladie, d'accidents, de chômage forcé, de vieillesse, d'invalidité et de mort... ».

Cet article a donné lieu à diverses interprétations. N. Pérez Serrano le juge ainsi : « Toute cette partie a l'air de se référer aux travailleurs manuels » ¹⁾. Contrairement à cette opinion, la Constitution parle expressément de *tout* travailleur. Aussi, l'interprétation restrictive ne nous paraît-elle pas fondée.

Francisco Ayala soutient lui aussi : « On ne peut pas

1) M. PÉREZ SERRANO : *La Constitution espagnole*, Madrid, 1932.

non plus supposer qu'en disant : « La République assurera » à tout travailleur... », on donne lieu à la naissance d'une prétention juridique vis-à-vis de l'État, en faveur du particulier... Il s'agit ici, non d'une règle juridique immédiate, mais d'une déclaration de programme » ¹⁾). Des doutes surgissent aussi contre cette interprétation. L'art. 46 se trouve dans le Chapitre I^{er} intitulé : « Garanties individuelles et politiques ». Celles-ci sont protégées par le Tribunal de garanties constitutionnelles. Il appartient à la loi que prévoit l'art. 124 de la Constitution, de déterminer quelle importance aura une sentence du Tribunal et quand on pourra recourir à lui.

Les règles juridiques d'assurances sociales dans les Constitutions modernes sont en relation avec l'affirmation constitutionnelle du droit nouveau qui est le droit à l'assistance. Ce droit, par lequel s'exprime la tendance sociale des Constitutions d'après-guerre, acquiert une réelle importance juridique là où l'institution d'un tribunal constitutionnel permet de le garantir judiciairement, comme dans la Constitution de la République espagnole. C'est en ceci que de façon évidente, la Constitution espagnole, par ailleurs fortement inspirée de la Constitution de Weimar, se distingue de la Constitution allemande : elle prévoit un tribunal devant lequel on peut faire valoir les droits constitutionnels contre les violations possibles.

M. Pérez Serrano est enthousiaste quand il dit : « Le ton général de l'art. 46 est celui d'un vaste et généreux programme de politique sociale ». Avec l'art. 46, la Constitution espagnole s'est placée parmi les Constitutions qui ont assimilé l'idée des assurances sociales. Le docteur Métall estime qu'elle les a même toutes surpassées grâce à l'institution du Tribunal de garanties constitutionnelles, puisque désormais les garanties politiques pouvaient se

1) F. AYALA : *Le Droit social dans la Constitution de la République espagnole*, Madrid, 1932, p. 11.

changer en garanties juridiques ¹⁾. Et le docteur Métall souhaitait, en terminant son article, que l'art. 46 de la nouvelle Constitution espagnole donne *bientôt* de riches fruits à toute la race espagnole. Hélas ! il est à craindre qu'avec les événements actuels, la Constitution espagnole n'ait pas été suivie des réalisations qu'espéraient beaucoup de juristes, observateurs des progrès des tendances sociales, dans les Constitutions nouvelles.

Pour terminer la revue des Constitutions qui nous ont paru intéressantes par leur reconnaissance constitutionnelle, directe ou indirecte, du droit social nouveau d'assistance, proclamé en France, en 1793, puis en 1848, signalons la *nouvelle Constitution de l'U. R. S. S.*, du 5 décembre 1936.

Cette Constitution comporte une innovation digne d'être relevée dans le fait que, contrairement aux Constitutions russes antérieures, elle traite des droits et devoirs fondamentaux des citoyens dans un chapitre entier, le Chapitre X. Et nous avons relevé dans ce chapitre, l'art. 120 qui parle d'un « droit à l'assurance » : « Les citoyens de l'U. R. S. S. ont le *droit d'être assurés* matériellement dans leur vieillesse, ainsi qu'en cas de maladie et de perte de la capacité de travail.

Ce droit est garanti par un vaste développement de l'assurance sociale des ouvriers et des employés aux frais de l'Etat, par le secours médical gratuit, par la mise à la disposition des travailleurs d'un vaste réseau de stations de cure ».

48. — Dans la *Constitution de l'Uruguay*, du 19 avril 1934, on relève des dispositions sur le droit à l'assistance et sur les assurances sociales, dans lesquelles le domaine et l'étendue de ces deux notions sont nettement délimités. Elle consacre tout d'abord le droit à l'assistance publique sous toutes ses formes au bénéfice des indigents ou des pauvres.

1) Dr R.-A. MÉTALL : *Les Constitutions et les Assurances sociales*, trad. dans « Annales de l'Institution National de Prévoyance », Madrid, septembre-octobre 1932.

La Constitution s'occupe ensuite des retraites générales et des assurances sociales contre les accidents, la maladie, l'invalidité, le chômage, et elle établit le droit de la famille ouvrière à la pension correspondante. Enfin, elle organise des pensions gratuites de vieillesse, pour toute personne privée de ressources, arrivée au terme de son activité professionnelle.

En 1934, le régime des assurances sociales a été étendu à l'ensemble de l'industrie, du commerce, des transports et du travail industriel à domicile.

Ainsi donc, la Constitution uruguayenne a accordé à tous les habitants un minimum appréciable de droits destinés à leur assurer un niveau minimum pour leurs conditions de vie.

49. — Les droits nouveaux, dont nous venons de faire une étude de droit comparé dans le Droit constitutionnel moderne, sont désormais entrés dans l'esprit juridique des temps actuels. Toutes les parties du monde leur accorde une place qui va s'accroissant sans cesse. Toute la vie sociale tend à être réglée ainsi par l'établissement de droits et d'obligations. L'esprit individualiste qui inspira les Constitutions du *xix^e* siècle, sous l'empire de l'influence exercée par la Révolution française, disparaît peu à peu pour faire place au nouvel ordre économique et social, propre à l'époque contemporaine.

Les principes constitutionnels de caractère social incorporés dans les Constitutions politiques de nombreux pays ont pris un développement marqué ces dernières années. Ils règlent toute la vie sociale. Celle-ci est faite, en partie, de rapports qui mettent en jeu des organisations juridiques, intellectuelles et altruistes. Et c'est aux droits sociaux imprégnés de ce caractère spirituel que nous venons de consacrer les lignes qui précèdent.

Mais la vie sociale comporte encore, et nécessairement, des rapports économiques. Et les Constitutions récentes, en réglant ces rapports, manifestent là aussi des tendances

sociales. Pourtant, celles-ci ne vont plus se traduire, comme précédemment, uniquement par l'apparition de droits sociaux nouveaux venant s'ajouter aux anciens droits individuels. Les rapports du capital et du travail, la question ouvrière, tout cela, au XIX^e siècle, n'était que partiellement réglé par la législation ordinaire. Mais, aujourd'hui, les Constitutions les plus récentes cherchent à introduire ces rapports économiques dans leurs dispositions, et, ce faisant, elles enrichissent le catalogue habituel des droits d'autres droits sociaux à caractère matériel. Le droit au travail en est l'exemple typique.

CHAPITRE IV

Les Dispositions relatives au Travail

Section I : *Le Droit à une existence digne et le moyen de l'obtenir : le travail.*

Section II : *Le Droit des ouvriers de s'organiser en vue de la défense de leurs intérêts.*

Section III : *Les préoccupations sociales les plus récentes des Constitutions et leur but : l'amélioration de la condition des travailleurs.*

50. — En étudiant le droit à l'assistance et ses fondements spirituels, nous n'avons pas été sans remarquer que ce droit découlait du droit à la vie que possède chaque membre de la société. Pour vivre, chacun d'entre nous a besoin de ce que la Déclaration française des droits de l'homme de 1793 appelait : « les moyens d'existence ». Il est évident que tout être humain doit rechercher ces moyens d'existence en se rendant utile à la société dont il recevra en échange une rémunération. Avant d'être secouru et aidé, l'homme doit donc faire tout ce qu'il est en son pouvoir pour gagner sa vie.

Nous allons donc examiner dans une première section, quel est le moyen naturel et normal d'atteindre cette dignité de l'existence à laquelle chacun de nous a un droit égal. Mieux même, nous verrons que ce moyen doit être fourni par la collectivité, et qu'il constitue un droit social nouveau pour chacun des membres de cette collectivité. Il est inutile, je pense, de rappeler que nous entendons rester toujours, comme précédemment, sur le terrain constitutionnel exclusivement.

SECTION I

LE DROIT A UNE EXISTENCE DIGNE ET LE MOYEN DE L'OBTENIR : LE TRAVAIL

SOMMAIRE

- § 1. — *Origine constitutionnelle du Droit au travail et son évolution;*
- § 2. — *La protection du travail par l'Etat.*

§ 1. — L'ORIGINE CONSTITUTIONNELLE DU DROIT AU TRAVAIL ET SON ÉVOLUTION

51. — Le 23 juin 1793, la déclaration solennelle des droits placée en tête de la Constitution, s'exprimait ainsi,

dans son art. 21: « La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur *procurant du travail*, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui ne sont pas en état de travailler ».

Ce texte est la première consécration du droit que possède désormais l'homme à demander à la société de le faire vivre. Et la société s'acquittera de cette obligation en procurant du travail à l'homme. Le travail est, en effet, la seule source de richesses, et la possibilité d'avoir une existence digne doit venir récompenser le travail accompli. Seuls, les empêchements physiques peuvent dispenser l'homme de travailler, et, dans ce cas, la notion d'assistance interviendra alors toujours au nom du même principe du devoir social qui s'analyse dans la nécessité de fournir à l'être humain les moyens de vivre convenablement.

Il est intéressant, d'ailleurs, de rapprocher de ce texte constitutionnel lointain de 1793, un article de la Constitution russe de 1936. C'est ainsi que celle-ci rappelle dans son art. 12 le principe: « Qui ne travaille pas, ne mange pas ». Cette formule sociale moderne a une signification très nette: l'individu a aujourd'hui le devoir de travailler, s'il en est capable, bien entendu. Et la Constitution russe, dans le même art. 12, déclare expressément que: « Le travail, en U. R. S. S., est le devoir de chaque citoyen apte au travail ».

La Constitution de Weimar, en 1919, dans son art. 163, avait posé un principe identique: « Tout Allemand a, sans préjudice de sa liberté personnelle, le devoir moral d'employer ses forces intellectuelles et physiques conformément à l'intérêt de la collectivité ».

Mais, si l'individu valide a, de la sorte, le devoir de travailler, cela implique, logiquement, que quelqu'un doit lui fournir du travail. Antérieurement à l'obligation de travailler, il y a nécessairement au profit de l'individu, un droit au travail. Le droit au travail d'abord, et le devoir du travail ensuite, découlent du droit à une existence

humaine digne que nous verrons proclamer dans un grand nombre de Constitutions.

Si chacun était sûr d'avoir du travail, il devrait pouvoir vivre convenablement. Qui va se charger de l'obligation de fournir ce travail aux citoyens? L'Etat, naturellement, seul capable d'assumer cette obligation positive. Corrélativement à ce devoir de l'Etat va naître un droit nouveau pour l'individu, mais un droit à caractère éminemment social. Ce sera dans l'intérêt de la collectivité tout entière que ce droit devra s'exercer, après qu'il aura été admis au nom des principes de la solidarité humaine.

52. — Le droit au travail, à une existence humaine digne, a été proclamé par la Révolution de 1848 et inscrit, pour la première fois, dans la Constitution française du 4 novembre 1848: « La République doit protéger le citoyen dans son travail; elle doit... assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de leurs moyens... ».

53. — Ce droit se trouve aujourd'hui plus explicitement développé dans la Constitution de Weimar. L'art. 163 reprend avec plus de précision le principe général que l'article 151 avait établi au début de la section relative à la « vie économique » en disant: « La vie économique doit être organisée conformément aux principes de la justice et en vue de garantir à tous une existence digne de l'homme ».

En application de ce texte général, l'art. 163 consacre formellement le droit au travail, quand il affirme que: « La possibilité doit être donnée à tout Allemand de gagner sa vie par un travail productif... ». Le ministre David, dans l'Assemblée Constituante allemande, déclara que c'était l'un des premiers devoirs du gouvernement « de faire de larges institutions pour assurer à chaque honnête travailleur dans toutes les régions d'Allemagne, les moyens lui permettant de mener une existence à la fois respectable et honorable ».

Selon la Constitution allemande, dans son art. 163, chaque citoyen est dans l'obligation « d'employer ses forces intellectuelles et physiques conformément à l'intérêt de la collectivité ». Il y a là une idée nouvelle qui entraîne l'obligation pour l'Etat d'assurer du travail à l'individu. Le droit au travail n'est donc plus uniquement fait pour permettre à chacun de se procurer les moyens de mener une « existence conforme à la dignité humaine ». Il est plus que cela ; désormais, ce droit est la contre-partie du devoir social de travail à la charge de chacun des membres de la collectivité. Si le devoir de travailler est imposé par l'Etat, cela crée implicitement à la charge de l'Etat l'obligation positive de trouver du travail à l'individu, et de lui subvenir si la possibilité de travail ne s'offre pas.

En Allemagne, on attend du Gouvernement qu'il subviennne à la vie de tous les citoyens, non seulement de tous ceux qui n'auraient pu trouver un travail quelconque, mais aussi de tous ceux auxquels « une *occupation convenable* ne peut être procurée ». Ceci implique que l'on attend de l'Etat non seulement qu'il prenne à sa charge le chômage, mais encore qu'il procure des occupations à toute la population considérée comme apte au travail.



54. — On peut trouver des clauses semblables dans la plupart des nouvelles Constitutions. L'idée sociale exprimée par la deuxième République française, dans la Constitution du 4 novembre 1848, a été reprise, à la suite de la Constitution-type de Weimar, par tous les textes constitutionnels modernes. La notion de l'existence digne du travailleur est consacrée toujours avec la même force. Toute l'organisation de la vie économique a pour but la sauvegarde et la garantie pour tous d'un « standard de vie honorable », selon l'expression de M. Headlam-Morley Agnes ¹⁾.

1) Cf. HEADLAM-MORLEY AGNES: *The new democratic constitutions of Europe*. Part. VI: The social functions of the state.

Dans la poursuite de cette fin, il est reconnu que le travail est le moyen qui a la plus grande valeur.

La *Constitution de la République esthonienne* du 15 juin 1920, consacre les art. 6 à 26, de son Chapitre II, aux « Droits constitutionnels des citoyens esthoniens ». Dans l'art. 25, nous relevons cette clause stipulant que « l'organisation de la vie économique en Esthonie doit répondre aux principes de justice qui visent à procurer aux citoyens les moyens de mener une vie digne d'un homme, par des lois appropriées, destinées à... protéger le travail... ».

La *Constitution polonaise* du 17 mars 1921, dans le Chapitre V, intitulé « Droit et devoirs généraux des citoyens », dispose, à l'art. 102: « Le travail, source principale de richesse pour la République, doit être l'objet d'une sollicitude spéciale de l'Etat ».

La nouvelle *Constitution politique de l'Equateur*, en date du 26 mars 1929, s'exprime en ces termes au sujet des droits fondamentaux: « L'Etat légifèrera afin d'assurer à l'ouvrier et au paysan l'application des principes de justice dans la vie économique, en garantissant à tous le minimum de bien-être qu'exige la dignité humaine ».

En *Espagne*, dans la Constitution du 9 décembre 1931, on relève dans le Chapitre II des dispositions intéressantes sur le travail. Dans les articles 46 et suivants, l'on note une similitude assez étroite avec les dispositions de la Constitution allemande de 1919.

Dès l'article premier, la Constitution espagnole avait décrit l'Espagne comme une République démocratique de travailleurs, de toutes catégories, organisés sous le régime de la liberté et de la justice. Il fallait donc constitutionnaliser le travail qui est déclaré « sous ses diverses formes, une *obligation sociale* », aux termes de l'article 46. Celui-ci ajoute encore: « La République assurera à tout travailleur les *conditions nécessaires à une existence digne* ».

Au *Portugal*, d'après l'art. 21 de la Constitution de 1933, l'Etat garantit en principe le droit au travail.

Les Chartes politiques des Républiques d'Amérique latine consacrent également des principes sociaux avancés. Il en est ainsi de la *Constitution du Brésil* du 16 juillet 1934, dont le titre IV porte sur l'« ordre économique et social ». Il y est dit dans l'art. 115 que : « Le travail doit être organisé conformément aux principes de justice et aux nécessités de la vie nationale, de manière à rendre possible à tous une existence digne ».

Enfin, la *nouvelle Constitution de l'U. R. S. S.* de 1936 proclame d'abord le devoir de travailler dans son art. 12 : « Le travail, en U. R. S. S., est le *devoir* de chaque citoyen apte au travail ».

Un peu plus loin, la conséquence nécessaire de ce devoir de travail apparaît dans l'art. 118 sous la forme du *droit* au travail : « Les citoyens de l'U. R. S. S. ont droit au travail, le droit de recevoir un emploi garanti, avec rémunération de leur travail, selon sa quantité et sa qualité ».

Ainsi donc, le droit au travail, qui découlait primitivement de l'obligation de l'Etat d'assurer à chacun de ses membres une existence conforme à la dignité humaine, sans cesser d'être rattaché à cette notion de pure solidarité, s'est considérablement élargi. L'individu doit remplir de plus en plus une fonction sociale. De cette idée nouvelle est né le devoir de travail. Le droit au travail acquiert ainsi sa véritable physionomie de droit social ; il ne constitue plus un bien indépendant, il est conditionné par le devoir de servir à la collectivité. Les Constitutions récentes tendent à n'admettre ce droit qu'en contre-partie du devoir social de travail et dans la mesure où ce devoir est imposé par l'Etat. Celui-ci, qui exige que chacun travaille, devra donc procurer à chacun ce moyen de vivre et, au cas de manque de travail, il devra prendre à sa charge le chômage et fournir à l'individu inoccupé, de quoi vivre convenablement.

Ce droit au travail sera parfaitement assuré, à la condition que l'Etat protège le travail. Et c'est cette protection dont les Constitutions modernes proclament maintenant le principe.

§ 2. — LA PROTECTION DU TRAVAIL PAR L'ETAT

55. — Puisque le travail est le meilleur moyen de se procurer une existence digne, l'Etat va lui assurer une protection spéciale. Les ouvriers ont fait la Révolution de 1848. Les Constitutions qui ont suivi, en proclamant la protection du travail, ont posé les bases d'une législation dénommée *sociale* pour bien montrer qu'elle est en opposition avec l'individualisme du Code civil. L'ouvrier jouit, à l'heure actuelle, les plus grandes garanties. M. Ripert pense qu'il y a là un calcul politique : « dans le contrat de travail, ce sont les ouvriers, électeurs puissants, qui seront protégés contre les patrons, notables d'hier, dépossédés aujourd'hui de la puissance politique » ¹⁾.

La *Constitution française* de 1848 avait déjà affirmé que : « La République doit protéger le citoyen dans son travail... ».

La protection du travail est reprise par l'art. 157 de la Constitution de Weimar du 11 août 1919 : « Le travail est placé sous la protection particulière du Reich. Le Reich établit un droit ouvrier uniforme ».

Une stipulation spéciale est insérée pour que le travail intellectuel et manuel jouissent des mêmes droits et des mêmes privilèges. On la trouve dans l'art. 158 : « Le travail intellectuel, les droits des auteurs, inventeurs et artistes, jouissent de la protection et de la sollicitude du Reich ».

Les Constitutions nouvelles font presque toutes des déclarations identiques.

1) G. RIPERT : *Le Régime démocratique et le Droit civil moderne*, Chapitre III : La protection des faibles, Paris, 1936, p. 192.

La *Constitution d'Esthonie* du 15 juin 1920 prévoit, dans son article 25: « des lois destinées à protéger le travail ». Nous apercevons la nouveauté de ce texte dans l'obligation pour le législateur de voter ces lois assurant la protection du travail, sous peine de désobéir à la Constitution.

La préface de la *Constitution polonaise* du 17 mars 1921 déclare que l'une des fonctions de l'Etat est d'assurer « des droits établis et la protection particulière du travail par l'Etat ». L'art. 102 de cette Constitution répète que: « Tout citoyen a droit à la protection de son travail par l'Etat ». La révision constitutionnelle de 1935 a laissé subsister intacte cette disposition.

Le principe d'intervention générale de l'Etat dans les rapports économiques des citoyens se trouvait encore consacré par l'art. 23 de la *Constitution yougoslave* de 1921; dans l'alinéa premier: « Le travail est placé sous la protection de l'Etat ». L'Etat ne devait donc plus rester indifférent vis-à-vis d'une exploitation du travail des ouvriers de la part des patrons.

La nouvelle Constitution de 1931, est restée complètement indifférente à la question du travail, en dehors du principe de la liberté du travail qu'elle proclame dans le nouvel art. 23. Elle laisse au législateur l'initiative de régler toutes les questions se rattachant à cette matière, tandis qu'en 1921, la voie à suivre était déterminée par les principes constitutionnels expressément proclamés.

Dans la loi fondamentale de *Finlande*, également, il n'y a pas de partie séparée destinée aux questions économiques. Pourtant, une clause spéciale est insérée parmi les droits des citoyens finlandais, où l'on déclare que « le pouvoir de travail des citoyens doit être sous la protection spéciale de l'Etat » (art. 6).

La *Constitution de l'Equateur* de 1929 proclame la protection du travail et la liberté du travail.

56. — Dans un grand nombre de Constitutions des pays de l'Amérique latine, on ne trouve pas de texte disant expressément que le travail est protégé. Mais l'on trouve mieux que cela, car ces Constitutions prévoient avec un très grand luxe de détails, l'amélioration des conditions de travail. Nous examinerons ces dispositions un peu plus loin dans la Section III de ce Chapitre.

57. — Les art. 46 et suivants de la *Constitution espagnole* de 1931 établissent la protection des travailleurs: « Le travail, sous ses diverses formes,... jouira de la protection de l'Etat ». L'art. 47 étend la protection de la République aux travailleurs des champs et aux pêcheurs. En ce qui concerne les premiers, on prévoit notamment une législation sur le bien de famille insaisissable et exempt d'impôts, le crédit agricole, l'indemnité pour perte de récoltes, les coopératives de production et de consommation, les caisses de prévoyance, les écoles pratiques d'agriculture et les fermes expérimentales d'élevage, les travaux d'irrigation et les communications rurales.

La *Constitution du Brésil* de 1934 au début de l'art. 121, qui renferme toute la réglementation du travail, pose les principes généraux que devra suivre la législation: « La loi favorisera la protection de la production et établira les conditions de travail, dans les villes et dans les campagnes, en ayant en vue la *protection sociale* du travailleur et les intérêts économiques du pays ».



58. — Les juristes individualistes se sont montrés tout à fait hostiles à cette reconnaissance constitutionnelle du droit au travail. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire ce que M. Raphaël Alibert écrit à ce sujet:

« L'idée n'est pas nouvelle. Elle remonte à la Révolution française, aux déclamations du duc de Liancourt devant le Comité de mendicité, et à la loi du 22 floréal,

au II, qui organisait le Grand Livre de la Bienfaisance nationale. Elle remonte aux illuminés des années Quarante, aux illusions Saint-Simoniennes, aux proclamations de Fourier et Victor Considérant sur le droit au travail garanti par la société.

» Rêveries puériles en même temps que périlleuses, dont l'effet le plus clair est de réaliser, avec un copieux apport à la lutte des classes, l'extension du paupérisme et l'étatisme intégral... » ¹⁾).

Le déroulement des événements actuels, avec la multiplication des conflits sociaux, semble malheureusement venir appuyer les prédictions pessimistes de M. Alibert. Malgré ce, pour nous qui voulons rester strictement dans le domaine du droit positif, nous devons reconnaître, avec M. Delbez, que « le droit au travail est bien dans la ligne générale de l'évolution sociale actuelle, qui tend à substituer peu à peu le droit social au droit individuel » ²⁾).

SECTION II

LE DROIT DES OUVRIERS DE S'ORGANISER EN VUE DE LA DEFENSE DE LEURS INTERETS

SOMMAIRE

- § 1. — *Syndicalisme.*
- § 2. — *Corporatisme.*

§ 1. — SYNDICALISME

A) *Origine de l'essor du syndicalisme moderne*

59. — Les associations professionnelles actuelles n'ont pas toujours été ainsi organisées. Avant d'en arriver au stade contemporain, elles ont commencé, après la Révolu-

¹⁾ ALIBERT: *Revue des Sciences politiques*, 1929, p. 83.

²⁾ Cours de Doctorat de M. le Professeur DELBEZ: « *Etude des droits individuels ou libertés publiques* », Montpellier, 1935-36.

tion française, par être interdites. Puis, l'intervention de l'Etat progresse peu à peu. Enfin, le droit syndical reçoit une consécration officielle et expresse dans tous les pays.

1° *Le stade de la liberté individuelle.*

A la suite de la Révolution française, les constituants français avaient sous leurs yeux l'expérience de l'Ancien Régime pour apercevoir l'oppression que les groupes sociaux, associations, corporations, classes, ordres, peuvent exercer sur l'être humain. Celui-ci, d'après les croyances de l'époque, ne peut trouver son indépendance que dans l'isolement. L'Etat sera donc le gardien de cet isolement. Dans le souci de sauvegarder la liberté individuelle, il prohibera désormais toute forme d'association et, en particulier, les associations professionnelles. L'Etat doit, d'autre part, observer la neutralité la plus stricte dans le conflit des intérêts privés dont la solution dépend exclusivement du libre jeu des lois économiques. L'individu demeure donc seul acteur sur la scène économique. La plus entière liberté doit résulter pour lui de la disparition des groupements et de l'abstention totale de l'Etat.

2° *L'intervention.*

60. — Tout le monde est d'accord pour reconnaître, aujourd'hui, ce qu'il y avait d'excessif dans la conception précédente. Et tout d'abord, l'Etat ne tarde pas à être amené, par la force des choses, à intervenir d'une manière particulièrement active dans la vie économique du pays. Une des raisons les plus pressantes de cette intervention, ce fut précisément l'absence des groupements sociaux dont l'Etat avait lui-même consommé la ruine. En France, par exemple, ces groupements, quels que fussent leurs défauts, assumaient sous l'Ancien Régime des fonctions d'assistance, de prévoyance, d'instruction. Ces entreprises débordent les moyens de l'activité individuelle, et l'Etat devait être amené, bon gré mal gré, à s'en charger. D'autre part,

avec le progrès industriel, apparut bientôt la nécessité d'entreprises, comme les chemins de fer, dont la création et l'exploitation sont subordonnées à l'emploi de la coercition. Depuis le début du xx^e siècle, le mouvement s'est encore accéléré à une cadence rapide. L'Etat apparaît de plus en plus loin de son caractère primitif d'organisme exclusivement politique, pour revêtir celui de gérant général des services publics les plus variés.

Au point de vue social, l'évolution n'a pas été moins sensible. Il est évident aujourd'hui que la simple liberté du travail n'assure pas à l'ouvrier une protection suffisante de ses intérêts. Le Décret de la Constituante, prohibant à l'avenir toute forme quelconque d'organisation professionnelle, livrait les classes laborieuses à la possibilité d'exploitation de la part des employeurs. Aussi, lorsque le développement du machinisme eut introduit en Europe les formes modernes de l'industrie, les conditions imposées par les patrons aux ouvriers furent-elles abusives, et parfois même inhumaines. L'iniquité de cet état de choses déclencha un mouvement irrésistible pour la reconnaissance du droit syndical.

3° *Le droit syndical.*

61. — Ce droit, en dépit de toutes les résistances, fut généralement consacré par les Etats entre 1870 et 1890. La lutte des classes reprit alors violemment. C'est au milieu de cette lutte que s'élabora le mouvement syndicaliste. Les théoriciens du syndicalisme veulent tous la même refonte générale de la société, que ce soit au moyen de réformes progressives ou par un bouleversement violent. D'après eux, l'Etat nouveau doit être organisé, non pour le pouvoir, mais pour le travail.

Mais, tandis qu'en France et en Angleterre, l'organisation syndicale est l'œuvre de lois ordinaires, nous voyons, à l'heure actuelle, certaines Constitutions récentes garantir celle-ci avec tous les effets qu'elle comporte. Les assurances sociales ont été, nous l'avons déjà vu, une des

préoccupations essentielles de ces nouvelles Constitutions. Certains Etats, comme l'Allemagne, la Roumanie, la Lithuanie, l'Espagne et l'Australie, ont dirigé leurs efforts vers l'organisation de la conciliation et de l'arbitrage. Le législateur, dans ces divers pays, désobéirait à la Constitution s'il ne votait pas les mesures indiquées. Il y a là une grande nouveauté.

Il est seulement fâcheux que, dans l'Europe centrale comme ailleurs, le problème du syndicalisme ait été rétréci et soit devenu une affaire de classe. Il est d'usage d'en limiter la portée aux exigences du monde ouvrier, comme s'il n'était pas un élément d'équilibre entre les diverses catégories de la population, et comme si les intérêts de la classe moyenne, des agriculteurs et des intellectuels, pour ne citer que ceux-là, ne méritaient pas une sollicitude égale.

B) *L'organisation syndicale
sur le plan constitutionnel*

62. — La première en date des Constitutions qui reconnaissent la possibilité d'association est la Constitution de Weimar du 11 août 1919. Elle s'exprime d'ailleurs très clairement dans son art. 159 : « La liberté de coalition pour la défense et l'amélioration des conditions du travail et de la vie économique est garantie à chacun et à toutes les professions. Toutes conventions et dispositions tendant à limiter ou entraver cette liberté sont illicites ».

En *Yougoslavie*, la nouvelle Constitution de 1931 ne contient rien sur ce point. Celle de 1921 y avait consacré, au contraire, son art. 33 : « Le droit des ouvriers de s'organiser en vue d'obtenir des meilleures conditions de travail est garanti ».

Il s'agit ici de confédérations ou syndicats ouvriers. Mais il faut en déduire que les ouvriers possèdent aussi, d'après la Constitution, le droit de grève dans le but indi-

qué dans l'art. 33. M. Péritch pense que le droit de grève politique ne leur appartiendrait pas ¹⁾).

63. — L'organisation syndicale trouve surtout son épanouissement en *Italie*, dans le texte de la *Charte du Travail*, publiée le 21 avril 1927. Beaucoup de principes essentiels figurent dans ce document beaucoup plus solennel qu'une loi formelle, et que nous assimilerons même à un texte constitutionnel. La Charte du Travail énumère sous une forme brève, les principes fondamentaux qui régissent les rapports économiques et sociaux sous le régime corporatif fasciste. C'est un manifeste qui peut être comparé à la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Parmi les principes proclamés, nous relevons celui d'après lequel les divers facteurs de la production sont groupés dans des associations professionnelles afin de mieux assurer entre eux cette collaboration qui est orientée dans le sens de l'intérêt supérieur de l'Etat. Cette « organisation professionnelle est libre », mais seuls, les syndicats légalement reconnus et soumis au contrôle de l'Etat ont le droit de représenter la catégorie d'employeurs ou de travailleurs pour laquelle ils sont constitués.

Un peu plus loin, nous trouvons exprimés le sens et la portée du contrat collectif de travail: « La solidarité des divers facteurs de la production trouve son expression concrète dans le contrat collectif de travail obtenu par la conciliation des intérêts opposés des employeurs et des travailleurs et leur subordination aux intérêts supérieurs de la production ».

Nous verrons dans le paragraphe suivant, l'organisation corporative. Jetons un coup d'œil rapide sur l'organisation syndicale. Celle-ci se compose d'organisations ouvrières et d'organisations patronales qui se correspondent. Chacune de ces organisations est, elle-même, constituée par une pyramide de groupements qui sont les suivants, de la base au sommet de cette pyramide:

¹⁾ PÉRITCH: *Les dispositions sociales et économiques dans la Constitution yougoslave*: « Rev. de Droit public », 1926.

1° Les ASSOCIATIONS SYNDICALES, qui groupent, dans chaque centre de production, les membres ouvriers ou patronaux de chaque métier. Ces associations syndicales sont les cellules initiales de toute l'organisation professionnelle. La loi ne fixe aucune règle pour déterminer leur champ d'action.

2° Les UNIONS, qui réunissent d'abord au chef-lieu de province, puis au chef-lieu de région, les associations syndicales de la même catégorie professionnelle.

3° Les FÉDÉRATIONS NATIONALES qui sont constituées par la réunion sur le plan national des Unions régionales.

4° Les CONFÉDÉRATIONS, qui, au nombre de neuf, groupent les fédérations précédentes appartenant à la même branche d'activité économique.

5° Enfin, le CONSEIL NATIONAL DES CORPORATIONS, que nous étudierons plus en détail dans un instant.

L'organisation professionnelle fasciste remplit des tâches à la fois sociales et économiques. L'organisation syndicale ne s'occupe que de tâches sociales. Elle est proposée à la défense et à la protection des intérêts matériels et moraux de ses membres. L'assistance, la prévoyance, l'arbitrage, l'apprentissage, dans les limites tracées par les lois, lui reviennent de droit. Mais, surtout, les organisations syndicales représentent en toute occasion la profession devant les Pouvoirs publics et les autres associations syndicales. En particulier, elles sont chargées de passer les contrats collectifs de travail, soit nationaux, soit locaux, qui engagent l'ensemble de la profession intéressée ¹⁾. Il leur appartient aussi d'intenter les actions collectives devant les Tribunaux du Travail ²⁾, d'exercer dans leurs professions des « fonctions déléguées d'intérêt public » ³⁾.

Les organisations syndicales partagent ces attributions

1) Loi du 3 avril 1926 concernant la réglementation juridique des rapports collectifs du travail, Chap. I, art. 1.

2) Même loi, Chap. II, art. 17.

3) Charte du Travail, article 3.

sociales avec les organisations corporatives, lorsqu'il s'agit de « déterminer les tarifs des prestations professionnelles », ou « d'émettre des règlements ayant caractère obligatoire pour tous ceux qui appartiennent à la profession » ¹⁾, ou encore d'arbitrer les conflits du travail dans certains cas.

64. — Au Portugal, on retrouve dans l'esprit du *Statut du Travail national* de 1933, l'influence profonde exercée par la Charte du Travail italienne. Néanmoins, les institutions portugaises sont exclusivement corporatives, et nous les examinerons dans le paragraphe qui va suivre. Toutefois, il faut remarquer que si les intérêts des travailleurs sont défendus dans le cadre de l'organisation corporative, le droit de grève n'est pas reconnu aux ouvriers, car la Constitution le considère justement comme un moyen de pression illicite. D'ailleurs, pas davantage les employeurs n'ont le droit de décréter le « lock-out ».

Cette dernière disposition très intéressante de la Constitution portugaise se trouve insérée dans l'art. 39 qui déclare : « Dans les rapports économiques du capital et du travail, il est interdit à l'une ou à l'autre des parties de suspendre son activité dans le but de faire prévaloir ses intérêts ».

Cette interdiction de la grève et du « lock-out » a été corroborée par les peines sévères, édictées dans le décret-loi n° 23.870, qui frappent tous ceux qui se rendent coupables de ces délits.

La *Constitution d'Esthonie*, au contraire de celle du Portugal, en outre de la reconnaissance du droit général d'association, contient une clause donnant une protection spéciale au droit de grève : l'art. 18.

65. — Le nouvel ordre économique et social, pour ce qui est de sa manifestation relative à l'organisation cons-

¹⁾ Loi du 20 mars 1930 sur le Conseil national des Corporations, art. 11 et 12.

titutionnelle des syndicats professionnels, se reflète d'une façon toute particulière dans les Constitutions politiques les plus récentes des pays de l'Amérique latine. Au nombre des règles communes que l'on peut dégager d'une étude d'ensemble des nouveaux principes constitutionnels d'ordre social, on trouve l'affirmation du principe de la liberté d'association proclamée dans presque toutes les Constitutions de l'Amérique latine. C'est ainsi que les Constitutions du *Chili* et du *Pérou* garantissent le droit d'association.

La *Constitution* en vigueur dans la *République uruguayenne*, qui date du 19 avril 1934, a posé les principes fondamentaux d'une vaste et moderne législation sociale. Parmi ces nouveaux droits constitutionnels, on relève notamment l'encouragement à la création de syndicats professionnels et la reconnaissance du droit de grève.

De même, le *projet de Constitution fédérale du Brésil*, qui devait aboutir à la Constitution du 16 juillet 1934, portait une disposition du titre relatif à l'ordre économique et social reconnaissant le droit d'association des travailleurs industriels et des ouvriers agricoles.



66. — Ainsi donc, les nouvelles Constitutions, par cette consécration du droit syndical, sembleraient reconnaître que les travailleurs de toutes classes et de toutes professions doivent être en mesure de se protéger eux-mêmes et de veiller à la défense de leurs intérêts économiques. « On n'essaie plus », comme le dit M. Headlam-Morley Agnes. « de protéger l'isolement du citoyen individuel ». Des encouragements sont donnés par les textes constitutionnels à la formation des associations professionnelles.

Pourtant ces associations vont, chacune en ce qui la concerne, chercher à défendre leurs intérêts professionnels. Loin de rechercher la collaboration du capital et du travail, les syndicats professionnels vont devenir un instrument de lutte de classes. Et pourtant, cette défense des

intérêts de chaque profession doit pouvoir se concilier avec la collaboration, fructueuse pour les uns et pour les autres, des groupements patronaux et ouvriers. Les corporations sont faites pour réaliser cette coopération économique et sociale.

Nous allons maintenant envisager l'organisation du corporatisme dans quelques Constitutions qui présentent un vif intérêt.

§ 2. — CORPORATISME

67. — La liberté est un pouvoir. « Celui qui peut infiniment », disait M. de Boulois, « a une liberté qui va jusqu'à l'infini » ¹⁾. Ce pouvoir, comment l'obtenir? par l'association et la richesse, et cela dans le cadre de la corporation. Le travail a besoin du capital, et le capital a besoin du travail. La solution corporative va permettre cette collaboration du capital et du travail.

En France, par exemple, on peut penser avec raison que le capital a vécu du travail. Mais, à l'heure actuelle, le travail ruine le capital. Pourquoi? parce qu'il manque la corporation. Les Constitutions récentes qui établissent l'organisation corporative vont nous montrer quelle place est la sienne?

A) *Les conceptions du corporatisme*

68. — Le corporatisme n'est pas une formule nouvelle. Il a fait l'objet de nombreux travaux, et il a toujours fait partie du programme de réformes préconisées par les catholiques sociaux. L'illustration de ceci, nous la trouverons dans la Constitution autrichienne.

Cependant, lorsqu'on compare le corporatisme, tel que les représentants les plus autorisés de l'école catholique l'ont défini, avec les réalisations actuelles, une remarque doit être faite. Nous nous trouvons en face de deux thèses, ou plus exactement, de deux conceptions différentes, malgré

¹⁾ M. DE BOULOIS: Conférence sur « la Corporation », Nîmes, mai 1937.

leurs éléments communs et leurs nombreux points de contact. L'une, la conception traditionnelle, préconise des corporations naturelles. On entend par là des organismes doués d'une large autonomie, qui ne sont pas créés artificiellement par les lois et développent leur activité dans un Etat décentralisé.

Suivant l'autre conception les corporations doivent être des organismes étatiques, des branches de l'administration publique. Elles sont dès lors dépourvues de toute autonomie et de toute indépendance.

L'une de ces conceptions préconise donc les corporations *dans l'Etat*, et l'autre veut des corporations *de l'Etat*.

A laquelle de ces deux conceptions se rallient les nouvelles Constitutions corporatives? C'est ce que nous allons voir. Très souvent, les solutions adoptées participent à la fois de toutes les deux. Si elles participent également de l'une et de l'autre conception, on peut dire que le corporatisme est à mi-chemin entre le libéralisme et le collectivisme, entre l'individualisme et l'étatisme, entre la démocratie et le fascisme. De part et d'autre de cette solution intermédiaire, se trouvent des quantités de positions se rapprochant davantage de l'une ou de l'autre conception.

B) *Les dispositions constitutionnelles sur l'organisation corporative*

69. — *En Italie, la Charte du Travail*, de 1927, nous renseigne tout de suite sur la conception adoptée. Elle considère les corporations comme des organes de l'Etat.

1° *Les principes.*

70. — La Charte du Travail sanctionne une nouvelle organisation, spécifiquement corporative, de l'activité économique. L'Etat veut cette organisation pour la défense d'un intérêt supérieur de justice sociale. De là, la valeur politique de ce texte assimilable à un texte constitutionnel. Mais la Charte a une importance juridique encore plus

grande, du fait que ses déclarations constituent le droit vivant de la nouvelle société italienne, énoncé sous la forme de principes généraux. Ces principes doivent orienter la création, l'interprétation et l'application de tout le droit de l'Etat, et en particulier du droit régissant l'économie et le travail. Des déclarations de la Charte, découlent les normes positives concrètes de ce droit.

Le principe fondamental de la Charte du Travail, qui nous intéresse ici, est celui d'après lequel l'ensemble de la production nationale doit être organisé et coordonné. Les « corporations » constituent « l'organisation unitaire des forces de la production dont elles représentent intégralement les intérêts ».

Et nous lisons encore : « C'est parce qu'elles assurent cette représentation intégrale des intérêts de la production, qui sont eux-mêmes des intérêts nationaux, que les corporations sont reconnues par la loi comme des *organes de l'Etat* ».

L'organisation corporative italienne se compose de vingt-deux corporations, du Conseil national des Corporations et des Conseils provinciaux. Les Corporations groupent par cycle de production les représentants des fédérations patronales et ouvrières et les représentants de l'Etat et du parti fasciste. A l'intérieur de chaque corporation, peuvent être constituées des « sections » qui correspondent chacune à une catégorie professionnelle. Les Pouvoirs publics ont cherché ainsi à concilier les deux tendances qui s'étaient manifestées dans l'opinion avant la constitution de l'organisation corporative : celle de grouper les forces de production par cycle productif, et celle de les grouper par espèce d'industrie. De plus, pour des produits déterminés, il est formé des comités corporatifs entre certaines corporations.

Ainsi, l'organisation corporative est extrêmement souple. Les décrets qui la constituent ne prévoient d'ailleurs pas un type uniforme et rigide de corporation. Ils s'adaptent aux nécessités de chaque cycle économique.

Le Conseil national des Corporations est placé à la tête de toute l'organisation corporative. C'est un organe à la fois politique et professionnel. Il est composé de représentants de l'Etat, du parti fasciste, des confédérations. Il intervient dans les questions sociales et les questions économiques qui sont du ressort soit des organisations syndicales, soit des corporations.

Les Conseils provinciaux sont constitués dans chaque province. Ils ont théoriquement un rôle analogue à celui du Conseil national, mais dans un cadre plus restreint.

Les organisations corporatives ont pour objet de régler les rapports économiques conformément à l'intérêt général du pays. « Elles doivent discipliner la production et les marchés, maintenir un juste équilibre entre les différentes branches d'activité économique, lier les groupes successifs que met en contact nécessaire l'élaboration d'un même produit » ¹⁾.

Les organisations corporatives sont en particulier chargées d'étudier et de promulguer des règlements ayant force de loi pour régler les rémunérations à assigner sous forme de salaires, de produits, de répartition de bénéfices à tous ceux qui interviennent dans l'entreprise : salariés, entrepreneurs, fournisseurs de capitaux. Elles doivent également régler les prix de consommation des objets qui sont vendus au public sous le régime du privilège. Cette dernière attribution avait pris une importance considérable en 1935 en raison de l'application à l'Italie du régime des sanctions.

2° *L'application des principes, et la place faite au travail dans l'entreprise.*

71 — La politique législative, qui est appelée à donner sa substance au droit en voie de formation, a été précisée par Mussolini. Ce dernier a fait des déclarations avec une insistance significative, il n'y a pas longtemps, à la seconde assemblée quinquennale du régime, puis lors de l'inauguration

1) PRÉ Roland : *Le Bilan du Corporatisme*, thèse Paris, 1936...

ration des premières corporations, et, enfin, devant les ouvriers de Milan et de Bari. Ces déclarations tirent leur importance juridique du fait qu'elles ont été confirmées par le Grand Conseil. Ce Conseil est l'organe constitutionnel de l'Etat, qui donne les directives suprêmes pour les questions constitutionnelles, au nombre desquelles figure expressément l'organisation syndicale et corporative (loi du 9 décembre 1928).

Or, voici comment s'est exprimé Mussolini: « Dans l'Etat corporatif, le travail n'est plus l'objet, mais le sujet de l'économie, parce que c'est le travail qui forme et accumule le capital... » ¹⁾.

Le travailleur tend à devenir non seulement un élément agissant de l'entreprise, mais encore un élément stable de celle-ci. L'entreprise est une unité et les rapports de travail sont moins des rapports avec l'entrepreneur qu'avec cette unité. Sur la base du principe d'après lequel le contrat doit subsister en raison d'un intérêt social, l'Etat intervient pour garantir la continuité des rapports de travail nonobstant la cession de l'entreprise. Le contrat de travail se transmet avec toute l'organisation de l'entreprise.

En Italie, l'entreprise est une création sociale à destination sociale. « La socialisation et l'étatisation corporative, qui est un processus social et politique en cours dont il n'est pas facile de prévoir le terme final, supposent toujours une marge d'individualisme pour leur fonctionnement » ²⁾, dit M. Célestino Arena. Si l'individu était

1) MUSSOLINI: Suite de ses déclarations: « L'objectif du régime dans le domaine économique est la réalisation d'une plus haute justice sociale, c'est-à-dire d'une organisation qui réduise progressivement et inflexiblement les distances entre les possibilités maxima et les possibilités minima ou nulles de la vie... Mais cela ne suffit pas... L'égalité véritable et profonde des hommes devant le travail, dans la réglementation autonome de la production dont le soin est confié à tous les producteurs — la différence ne résidant que dans l'échelle et l'ampleur des capacités et responsabilités individuelles... — cette égalité signifie que les travailleurs doivent apprendre à connaître d'une manière de plus en plus approfondie, le processus de la production et à collaborer à sa réglementation nécessaire ».

2) Célestino ARENA: *L'évolution du Droit du travail et de l'entreprise en Italie*, « Rev. Int. du Travail », août 1935.

supprimé et si l'autonomie de sa volonté était annihilée, la corporation disparaîtrait. Le corporatisme sent ce danger du communisme, et il se distingue de celui-ci précisément parce qu'il ne veut pas détruire, mais au contraire, renforcer la source de vie qui est dans l'individu. L'originalité du nouveau corporatisme tient précisément à la « possibilité d'harmoniser, dans ses nouvelles formations, les éléments vitaux de la liberté d'industrie et d'association, et les principes essentiels de l'organisation de l'Etat » ¹⁾.

Un nouveau système industriel, également éloigné de l'individualisme et du collectivisme, est en voie de formation en Italie. Ce système cherche de nouvelles formes à base d'association pour réaliser la conjugaison souhaitée du capital et du travail dans un ordre plus juste, et, par tant, socialement plus utile.

M. Prélôt vient d'écrire sur ce sujet un ouvrage où il passe en revue, dans la Troisième Partie, intitulée « Le Corporatisme », l'encadrement des masses dans les syndicats et corporations ²⁾. Dans le domaine corporatif apparaît de façon manifeste le caractère totalitaire du régime. Le corporatisme fasciste est étatique. La « fonction corporative ou corporatrice », dont parle M. Prélôt, est une fonction d'Etat. « Comme le parti lui-même, le syndicalisme fasciste est passé, en quelques années, du stade de l'association à celui du service public ». En fait, le fascisme a fait disparaître tout ce qui n'était pas syndicalisme étatique, y compris le syndicalisme fasciste supprimé en 1928 comme l'avait été en 1925 le syndicalisme socialiste et chrétien. Les Corporations assurent bien la représentation paritaire des employeurs et des travailleurs. Mais elles sont sous l'autorité directe du Ministre des Corporations, et elles apparaissent surtout comme des « états-majors économiques entourant le *Capo del Governo*. Celui-ci fixe leur nombre et leur composition, décide leur constitution,

1) Célestino ARENA: *Op. cit.*

2) M. PRÉLOT: *L'Empire fasciste: Origines, tendances et institutions de la dictature et du corporatisme italien*, Paris, 1936.

nomme leurs membres, convoque les sessions, fixe un programme, préside leurs débats ». Les Corporations jouent un rôle essentiel dans l'Etat fasciste : ce sont, a dit Mussolini en 1935, « les institutions qui font rentrer dans l'Etat le monde jusqu'ici étranger et désordonné de l'économie ». M. Prélôt a mis très fortement en relief le caractère étatique de tout le système corporatif italien.

Après cette conception italienne du corporatisme, nous allons examiner encore quelle est la conception à laquelle se rattachent les principes constitutionnels affirmés en Autriche et au Portugal.



72. — *En Autriche, la Constitution de 1934*, et surtout les lois ultérieures sur l'organisation professionnelle, sont directement inspirées des principes de l'école corporative catholique. Les textes législatifs n'énoncent pas, en général, ces principes eux-mêmes, mais ils contiennent tous un préambule qui en rappelle l'esprit.

Le préambule de la Constitution est le suivant : « Au nom de Dieu tout-puissant d'où provient tout droit, le peuple autrichien reçoit cette constitution pour établir son état chrétien allemand sur une base corporative ».

Quant au préambule de la loi organisant la ligue syndicale des ouvriers et employés autrichiens, il s'exprime ainsi : « en vue d'assurer dans l'esprit des sentiments chrétiens, de la justice sociale et de l'amour de la Patrie, aux ouvriers et employés une représentation efficace de leurs intérêts et de préparer leur incorporation dans l'organisation corporative de la société, il est ordonné ce qui suit... » ¹⁾.

Il paraît donc nécessaire pour comprendre le corporatisme autrichien d'avoir toujours présente à la mémoire cette doctrine de l'école corporative catholique que M. Martin Saint-Léon a très justement résumée ainsi : « Grou-

¹⁾ Cité par PRÉ Roland : *Bilan du Corporatisme*, thèse Paris, 1936.

pement de tous les patrons et ouvriers d'une même profession dans une seule et même corporation régie par un comité corporatif, composé en partie de patrons et d'ouvriers; délibération des patrons et ouvriers dans des assemblées distinctes dont l'accord serait nécessaire pour l'adoption de mesures d'intérêt commun, mais qui statueraient seules sur les intérêts exclusivement patronaux ou ouvriers (contrats collectifs, Comité arbitral mixte) et auquel pourrait être adjoint un tiers arbitre en cas de division des voix ».

L'organisation paritaire de la profession avec, pour conséquence, le développement des contrats collectifs de travail, l'institution de l'arbitrage obligatoire, constitue bien la base théorique du système que prévoyait le Chancelier Dollfuss. « Nous voulons une représentation ouvrière », déclarait-il le 17 février 1934, à la presse étrangère, « mais sous l'angle corporatif, c'est-à-dire dans des cadres unissant le patronat au monde des ouvriers et employés, au lieu de les dresser les uns contre les autres. La législation sociale sera scrupuleusement respectée. En particulier, les contrats collectifs négociés par les anciens syndicats sociaux démocrates resteront en vigueur; mais à la place du partenaire disparu figureront les commissions administratives des Chambres du Travail ».

73. — Le régime préconisé par le Chancelier Dollfuss se rapproche donc, en apparence, beaucoup du régime italien. Cependant il s'en distingue nettement, par l'objet même qu'il poursuit. Alors que le premier cherche à organiser les rapports du travail selon l'esprit chrétien, en vue d'assurer la paix sociale, le second vise à renforcer le contrôle de l'Etat sur toutes les manifestations de la vie nationale. Si le corporatisme italien se préoccupe, comme nous l'avons vu, d'abolir la lutte des classes, c'est uniquement pour mettre l'ensemble des forces du pays au service de la politique générale de l'Etat. Ainsi, la doctrine du corporatisme autrichien est plus nuancée et plus modérée

dans sa forme que celle du corporatisme fasciste, et dans son objet elle est inspirée de la conception qui préconise seulement les Corporations dans l'Etat



74. — La solution adoptée au *Portugal* participe des deux conceptions du corporatisme que nous avons analysées plus haut.

Nommé Président du Conseil, en 1932, le Docteur Salazar fut chargé d'étudier la nouvelle Constitution qui fut promulguée au début de 1933 et appliquée immédiatement par décrets-lois. Ainsi, à la différence des autres Constitutions corporatives, la Constitution portugaise est vraiment l'expression d'une doctrine et nullement le fruit des circonstances politiques.

Les principes sur lesquels repose le régime corporatif portugais sont énoncés à la fois dans la Constitution et dans le premier des six décrets-lois du 23 septembre 1933, intitulé : *Statut du travail national*.

La Constitution corporative ¹⁾, de 1933, contient, à côté de dispositions impératives, l'énoncé d'un certain nombre de principes auxquels le législateur et les Pouvoirs publics sont invités à conformer à l'avenir leur action. En réalité, les dispositions constitutionnelles sur l'organisation corporative ne sont pas nombreuses. L'art. 14 de la Constitution était ainsi rédigé : « Il incombe à l'Etat de reconnaître les corporations morales et économiques et les associations syndicales, et d'encourager et d'aider leur formation ». Ce texte était parfaitement d'accord avec la thèse du catholicisme social. Mais le 23 septembre 1933 furent publiés les décrets-lois organiques sur la structure et le fonctionnement de l'organisation corporative. Ces décrets-lois, comme nous allons le voir, donnent à l'Etat des attributions beaucoup plus larges que celles que lui reconnaissait l'art. 14 dans sa forme primitive. Les gouvernants ont

¹⁾ La forme de l'Etat est, aux termes de l'art. 5 : « Une République unitaire et corporative ».

pensé que ces décrets-lois pouvaient être justement considérés comme anticonstitutionnels, et ils se sont empressés de proposer à l'Assemblée nationale une modification à l'art. 14 qui fut ainsi rédigé :

« Il incombe à l'Etat d'autoriser, sauf s'il y a des dispositions contraires de la loi, tous les organismes corporatifs, moraux, culturels ou économiques et de promouvoir et d'encourager leur formation. »

Cet article impose des limitations très sévères à la liberté d'association, non seulement parce que les citoyens ne peuvent pas constituer des organismes corporatifs sans l'autorisation de l'autorité, mais surtout parce que cette autorisation est subordonnée aux dispositions des lois ordinaires. « Pour être logique », affirme M. Pereira dos Santos, « il faudrait rayer la liberté d'association de la liste des libertés individuelles, puisque les citoyens ne jouissent de cette liberté que dans la mesure où les législateurs et les gouvernants veulent bien le permettre » ¹⁾.

L'Etat ne peut pas interdire à ses citoyens le droit de s'associer sans sa permission. Certes, le droit d'association ne peut pas être illimité, il doit être soumis à une réglementation établie d'après les exigences du bien commun. Mais la Constitution portugaise interdit purement et simplement l'usage du droit d'association sans l'autorisation de l'autorité centrale. Et cette interdiction ne vise pas seulement le domaine syndical ou l'organisation strictement professionnelle, mais elle s'étend à tous les autres domaines, puisque l'article 14 parle des groupements corporatifs, culturels, moraux et économiques.

75. — L'influence exercée par la Charte du Travail italienne sur l'esprit des législateurs portugais, dans leur Statut du Travail national, a été très profonde.

L'art. 3 de ce statut, reproduisant l'art. 29 de la Constitution, déclare : « L'organisation économique de la nation devra réaliser le maximum de production socialement utile

¹⁾ F. PEREIRA DOS SANTOS : *La Constitution sociale et politique portugaise*, Chap. V, Paris, 1935.

et établir une vie collective d'où résultent puissance pour l'Etat et justice parmi tous les citoyens ».

Cet article contient une déclaration précieuse, celle du but social de la production. Mais il contient aussi une affirmation étatiste. Le but direct de la production n'est pas d'augmenter la puissance de l'Etat, mais de créer des conditions de vie collective permettant un développement plus complet de la personnalité humaine.

76. — Le but de la production n'est pas individuel, mais social. Tel est le principe qui constitue la base de toute l'organisation corporative. Dans l'économie individualiste, l'égoïsme règne en maître absolu; le producteur n'a pas à se soucier des intérêts des autres producteurs, ni du bien du pays. Il ne se préoccupe des possibilités du marché que dans la mesure où celles-ci conditionnent les bénéfices qu'il espère retirer de l'opération productive.

La recherche libre, et plusieurs ajoutent même exclusive, des intérêts personnels est le fondement de l'économie libérale.

Dans l'économie corporative, c'est l'intérêt social et non pas l'intérêt individuel qui doit présider à l'activité économique.

L'art. 16 du Statut du travail national affirme que les propriétaires du capital ont le devoir de concilier leurs intérêts légitimes avec ceux des travailleurs qu'ils emploient, mais rien ne peut prévaloir contre leur droit de conserver et d'amortir le capital qu'ils ont engagé. Le salaire des travailleurs n'est pas mis en cause dans cet article, mais seulement leurs droits secondaires dont dépend l'amélioration de leurs conditions économiques.

Enfin, l'art. 17 renferme une déclaration sociale remplie de bon sens: « Les entreprises ne sont pas obligées de fournir du travail que leur direction juge inutile pour le plan d'exploitation. Néanmoins, dans les crises de travail, elles devront coopérer avec l'Etat et avec les organismes

corporatifs pour adopter les mesures conformes au bien public ».



77. — L'Etat intervient toujours de plus en plus dans tous les domaines. Et M. Péreira dos Santos émet l'espoir que l'essor du corporatisme barre la route à cet « interventionnisme croissant dont les effets peuvent être très funestes ». M. Brêthe de la Gressaye l'explique ainsi : « En l'absence d'une autorité corporative, l'Etat a dû intervenir pour relever la classe ouvrière de l'état de misère imméritée où elle était tombée, protéger la santé et la dignité morale du travailleur, rétablir la justice dans le contrat de travail » ¹⁾.

Pour que tout soit parfait (mais, en fait, est-il jamais possible d'atteindre cette perfection...???), il faudrait supprimer la puissance financière du capitalisme, et la puissance électorale du travail, mais laisser subsister le « divin capital », selon l'expression d'un des maîtres de la pensée de notre temps, M. Charles Maurras. Le travail a besoin du capital, de même que le capital sans le travail n'aurait plus de valeur. Entre ces deux éléments en collaboration, il faudrait répartir les bénéfices auxquels ils ont droit l'un et l'autre et l'un par l'autre. La corporation tend vers ce but.

1) BRÊTHE DE LA GRESSAYE : *Le Syndicalisme et l'Organisation professionnelle de l'Etat*, Paris 1931, p. 14.

SECTION III

LES PREOCCUPATIONS SOCIALES · LES PLUS RECENTES DES CONSTITUTIONS ET LEUR BUT: L'AMELIORATION DE LA CONDITION DES TRAVAILLEURS.

SOMMAIRE

- § 1. — *Le salaire minimum, et égal pour tous, à égalité
de travail.*
§ 2. — *La durée du travail.*

§ 1. — LE SALAIRE MINIMUM ET ÉGAL POUR TOUS A ÉGALITÉ DE TRAVAIL

78. — Si nous avons vu jusqu'ici, dans les Constitutions, les principes généraux de la protection du travail considéré comme un droit social, nous n'avions pourtant pas encore aperçu de dispositions détaillées concernant le droit ouvrier. Les Constitutions fixaient les principes sociaux directeurs auxquels la législation du travail devait nécessairement se conformer. La politique sociale des divers pays était déterminée dans ses lignes générales. Les lois devaient se charger d'en régler les modalités d'application.

Effectivement, en Europe, les choses se sont passées ainsi, à quelques exceptions près, que nous allons relever.

Mais, en revanche, les Constitutions politiques des Etats hispano-américains sont devenues l'une des sources principales du droit ouvrier. Il y a là un phénomène digne d'être noté dans le développement de la législation sociale des pays de l'Amérique latine.

A) *Les sources constitutionnelles
de la réglementation du salaire en Europe*

79. — *La Constitution de Weimar*, qui sur tant de points a apporté des dispositions sociales dont les tendances devaient se répandre dans la plupart des Constitutions postérieures des pays de l'Europe centrale, n'a prévu cette question que de façon très imprécise. Elle s'est contentée de parler en termes très généraux des conditions de travail des ouvriers, en y consacrant le dernier article de sa section relative à la « Vie économique » : l'art. 165 : « Les ouvriers et employés sont appelés à collaborer avec les employeurs, et sur un pied d'égalité, à la fixation des salaires et des conditions de travail, ainsi qu'à l'ensemble du développement des forces économiques productives. Les organisations patronales et ouvrières et les contrats qu'elles concluent sont juridiquement reconnus... ».

Cet article est resté sans écho dans les Constitutions qui ont été élaborées en Europe centrale.

80. — M. A. Posada regrette que la *Constitution espagnole* du 9 décembre 1931 n'ait pas incorporé à son art. 46 les conditions du travail si « dignes de la protection juridique de la Constitution » ¹⁾. Dans une « République de travailleurs », comme le dit avec une amusante fierté l'article premier, il est, semble-t-il, permis de penser que la constitutionnalisation du travail et de ses revendications, universellement admises et consacrées par les lois, s'imposait.

Selon M. Posada, si l'on peut faire un reproche à l'art. 46, c'est d'être excessivement concis et strict en une matière convenant aussi bien « à la détermination normative ». Cela n'était pas difficile, à son avis, étant donné que ces questions étaient bien élaborées dans le droit positif espagnol, et pour une bonne partie réglées déjà par des conventions internationales issues des conférences de

1) A. POSADA : *La nouvelle Constitution espagnole*, Paris, Sirey, 1932.

l'organisme international du travail de la Société des Nations: le Bureau international du Travail. C'était, dit encore M. Posada, le moment constitutionnel le plus opportun pour formuler une « *charte du travail* » en y réunissant l'essence des réformes sociales élaborées sous le régime antérieur. Certains éléments politiques, conservateurs et libéraux, de l'ancienne monarchie espagnole, avaient un esprit compréhensif, et ils se sont efforcés de séparer de la politique passionnée des partis, le traitement juridique des réformes sociales. Ils avaient déjà facilité l'intervention de l'élément ouvrier organisé dans les institutions chargées de préparer la législation du travail et de veiller à son application efficace ¹⁾.

M. Posada nous dit que lorsqu'il « s'amusait à préparer les bases d'une hypothétique Constitution en 1930 » ²⁾, il ébaucha le projet d'une « Charte du travail ». Plus tard, il présenta celui-ci à la Commission juridique. Mais cette dernière préféra rassembler synthétiquement la matière dans un seul article du projet: l'art. 29. Les Cortès suivirent cette règle dans l'art. 46 de la Constitution. Dans cette partie de la constitutionnalisation du travail, la Constitution détermine les matières propres d'une législation sociale du travail. La Constitution s'inspire sur ce point du système de la Partie XIII du traité de Versailles. Il existe une grande analogie entre les termes du paragraphe 2 de l'art. 46 de la Constitution espagnole et ceux du second considérant du bref exposé de motifs contenu dans la Partie XIII du traité de Versailles.

81. — La *Constitution du Portugal* du 19 mars 1933, indique un certain nombre de prérogatives du travail. C'est la *Constitution* européenne qui est allée le plus loin

1) Allusion à l'intervention des représentants ouvriers (et patronaux) dans le fonctionnement de l'Institut des réformes sociales, créé par le Gouvernement de MM. SILVELA, MAURA et DATO, en 1901. Ce Gouvernement en confia la présidence au chef du Republicanisme, M. AZCÁRATE. L'Institut des réformes sociales fut supprimé par la dictature, en 1924, après vingt-et-un ans de bons services reconnus par tous.

2) A. POSADA, *op. cit.*

dans le souci de fixer dans des textes constitutionnels l'amélioration du sort des travailleurs.

Après avoir consacré le droit et le devoir du travail, l'art. 21 du Statut du travail national proclame le droit à un salaire humainement suffisant.

Le montant du salaire doit être fixé dans les contrats collectifs ou dans les règlements corporatifs établis « en conformité avec les nécessités normales de la production, des entreprises et des travailleurs, et aussi d'après le rendement du travail lui-même », dit l'art. 24. En ce qui concerne le salaire, il y a cependant une limite minimum « correspondant aux nécessités de la subsistance de l'ouvrier », dit encore l'art. 24.

Le travail à domicile est soumis, lui aussi, à la discipline des règlements corporatifs, sauf s'il revêt un caractère purement domestique. Des règles spéciales, d'après l'article 27, doivent assurer la juste rémunération du travail à domicile.

En liaison avec la question du salaire minimum, les congés payés, que les socialistes croient être les seuls à appliquer, étaient déjà prévus par la Constitution corporative portugaise de 1933. L'art. 28 déclare, en effet, que les entreprises doivent garantir à leurs employés et travailleurs, *en service permanent*, une période de vacances annuelles payées.

B) *Les sources constitutionnelles
de la réglementation du salaire
dans les pays de l'Amérique du Sud*

82— Les Constitutions les plus récentes de ces Etats consacrent, sous formes de déclarations concrètes, des principes généraux de politique sociale dont beaucoup s'inspirent de ceux de la Charte du travail du Traité de Versailles.

C'est ainsi que la *Constitution du Mexique* de 1917, dans ses tendances sociales, dépasse les Déclarations de droits

européennes. Il faut tout de même faire une réserve du fait que les troubles politiques de ce pays ne donnent pas aux documents que nous allons examiner la même valeur qu'aux déclarations européennes.

La Constitution mexicaine pose dans son immense article 123, le principe du salaire minimum et celui de l'égalité du salaire pour l'homme et pour la femme. Aux termes de cet article, le Congrès de l'Union et les parlements des Etats devront édicter sur le travail des lois tenant compte des nécessités de chaque région, sans violer un certain nombre de principes qui régiront le travail des journaliers, ouvriers, domestiques et artisans, et, d'une manière générale, tout contrat de travail. Parmi ces principes, nous lisons que le salaire minimum des travailleurs sera celui qui sera suffisant pour couvrir leurs besoins normaux, en tenant compte des conditions de chaque région, et en considérant l'ouvrier comme chef de famille.

A travail égal devra correspondre un salaire égal, sans égard au sexe du travailleur ni à ses besoins matériels.

Le salaire minimum sera exempt d'impôts et de retenues. Des commissions spéciales seront chargées de fixer le salaire minimum type et le mode de participation aux bénéfices. L'art. 123, au paragraphe X, prévoit encore que le salaire devra être payé en monnaie ayant cours légal.

Les difficultés et les conflits qui surgissent entre le capital et le travail doivent être soumis à une commission de conciliation et d'arbitrage. Si l'employeur refuse de se conformer à cette procédure ou à la décision de la commission, le contrat de travail est considéré comme caduc et l'employeur est obligé de payer à l'ouvrier trois mois de salaire. Si l'employeur congédie l'ouvrier sans motif justifié, il devra lui payer également trois mois de salaire.

La Constitution du Mexique proclame la nécessité nationale d'une législation du travail comme condition même de la vie sociale, et le besoin urgent d'établir les relations entre les ouvriers et les employeurs sur des bases bien définies et s'inspirant d'un idéal de justice sociale. C'est

précisément cet idéal que le Traité de Versailles de 1919 a consacré dans sa Partie XIII, intitulée « Travail », qui constitue la Charte internationale du Droit ouvrier.

Nous avons ici le type de Constitution qui donne la consécration la plus large aux principes modernes d'économie nationale et de protection ouvrière.

83. — Beaucoup d'autres Constitutions de divers pays de l'Amérique du Sud ont incorporé dans leurs textes des principes constitutionnels de caractère social identiques.

La nouvelle *Constitution de l'Equateur*, en date du 26 mars 1929, prévoit que la loi prescrira le mode de fixation du salaire minimum. Celui-ci, dit-elle, doit être calculé surtout en fonction du coût moyen de la vie.

La nouvelle *Constitution péruvienne*, promulguée le 9 avril 1933, prescrit que la loi devra fixer un minimum de salaire en tenant compte de la nature des travaux, et des conditions et besoins des diverses régions du pays.

Enfin, la *Constitution brésilienne*, du 16 juillet 1934, est une des plus avancées sous le rapport des déclarations sociales qu'elle contient. L'art. 121 déclare que la législation du travail doit avoir en vue l'amélioration des conditions des travailleurs. Pour cela, la Constitution dispose que la législation ordinaire des divers Etats doit obliger les patrons à payer un « salaire minimum susceptible de satisfaire les besoins normaux du travailleur, conformément aux conditions de chaque région » (art. 121, § 1, al. b). En outre, ce salaire doit être toujours égal dès qu'il rémunère un même travail, sans aucune « différence pour raison d'âge, de sexe, de nationalité ou d'état-civil ». (Art. 121, § 1, al. a).

Le paiement d'un travail accompli doit être indépendant de toute considération extrinsèque. Seul compte le résultat; peu importe comment on y est parvenu. La Constitution du Brésil assigne ainsi à la législation sociale des limites extrêmement précises.

§ 2. — LA DURÉE DU TRAVAIL

A) *Europe*

84. — Les Constitutions européennes d'après-guerre n'ont pas réglé tous les détails des conditions de travail. Sans doute estimaient-elles qu'elles avaient suffisamment indiqué, dans leurs nouvelles tendances favorables à la protection du travail reconnu comme un véritable droit social fondamental, le sens que le législateur devait suivre. Effectivement, la législation sociale moderne extrêmement vaste s'est conformée aux principes de justice sociale exprimés, comme nous l'avons vu, dans les Constitutions récentes.

Cependant le texte même de la *Constitution polonaise* du 17 mars 1921, modifiée par la loi du 2 août 1926, renferme des dispositions destinées à protéger les personnes faibles, femmes et enfants, en interdisant pour elles certains travaux ou certaines conditions de travail. C'est ainsi que l'art. 103 de cette Constitution déclare en particulier qu'« il est interdit d'employer des enfants âgés de moins de 15 ans, et de faire travailler de nuit des femmes et des adolescents dans des industries dangereuses pour leur santé.

» Il est interdit d'employer à un travail salarié les enfants ou adolescents soumis à l'obligation scolaire ».

La loi constitutionnelle du 23 avril 1935 n'a en rien modifié les prescriptions antérieures relatives aux conditions de travail.

Le Portugal, dans sa Constitution du 19 mars 1933, marque un progrès considérable dans le sens de l'extension sociale du Droit constitutionnel moderne. La Constitution portugaise consacre des dispositions spéciales à l'affirmation des principes fondamentaux de la politique sociale qui devait se développer dans l'avenir. Le Statut du travail national constitue un véritable code des doctrines économiques et sociales de l'Etat corporatif portugais.

De même que le montant du salaire, la durée du travail doit être fixée dans les contrats collectifs ou dans les règlements corporatifs établis, « en conformité avec les nécessités normales de la production, des entreprises et des travailleurs, et aussi d'après le rendement du travail lui-même », dit l'art. 24. On peut fixer une limite maximum à cette durée du travail « par voie législative ou par résolution corporative, dans certaines branches de l'activité économique, d'après un plan conforme aux intérêts de la nation, des entreprises et des travailleurs » (art. 24).

Le Statut du Travail national fait encore d'autres déclarations concernant le travail, dont la plupart furent reprises et sanctionnées par le décret-loi n° 24.402 du 24 août 1934 sur la durée du travail. Celle-ci est fixée, en principe, au maximum de huit heures. Le décret prévoit une série d'exceptions. Tout le travail nocturne et toutes les heures de travail supplémentaires doivent être rémunérées avec un pourcentage de 50 % au-delà de la rémunération normale (art. 15). Après quatre ou cinq heures de travail consécutif, les travailleurs doivent jouir d'un repos dont la durée minimum est fixée à une heure et la durée maximum à deux heures (art. 10). Tout le personnel des établissements commerciaux et industriels a droit à un jour de repos par semaine qui doit être le dimanche, sauf dans les cas spéciaux et pour des motifs sérieux (art. 16).

Le décret-loi n° 24.403, publié à la même date que le précédent, crée un service spécial annexé à l'Institut national du Travail et de la Prévoyance, chargé de contrôler l'application du décret sur l'horaire du travail et la perception de l'impôt pour le fonds de chômage.

Sur le travail des femmes et des mineurs, l'art. 31 du Statut du Travail national déclare qu'il doit être soumis à une réglementation spéciale, établie d'après les exigences de la morale, de la protection physique, de la maternité, de la vie familiale, de l'éducation et du bien social.

B) *Les Constitutions de l'Amérique du Sud*

85. — En dehors des déclarations sur l'égalité des nationaux et des étrangers devant la loi et sur la reconnaissance du droit d'association, les premières Constitutions de l'Amérique latine ne contenaient, en général, aucune disposition relative à la politique sociale. Aujourd'hui, les questions économiques et sociales sont passées au premier plan dans les constitutions politiques des États hispano-américains. Les principes relatifs à la politique sociale occupent maintenant une place considérable dans les textes constitutionnels sud-américains, et visent à résoudre des problèmes sociaux très importants.

C'est ainsi que la *Constitution des États-Unis du Mexique* de 1917 consacre un titre spécial, le Titre VI, intitulé : « Du travail et de la prévoyance sociale », à l'affirmation des principes fondamentaux de la politique sociale future.

Aux termes de l'art. 123, le maximum de la journée de travail sera de huit heures. Le maximum de la durée du travail de nuit sera de sept heures. Les jeunes gens de plus de douze ans et de moins de seize ans ne pourront pas travailler plus de six heures par jour. Le travail des enfants de moins de douze ans est interdit. Toute période de six jours de travail comportera au moins un jour de repos.

Pendant les trois mois précédant la naissance de leur enfant, les femmes seront dispensées de tout travail exigeant un effort physique considérable. Pendant le mois précédant l'accouchement, elles jouiront d'un repos obligatoire intégralement payé, et elles se verront réserver leur emploi.

La *Constitution du Honduras* du 10 septembre 1924 consacre son Titre XX à la « coopération sociale » et au « travail ». Elle déclare obligatoires la journée de huit heures et le repos hebdomadaire.

D'après la nouvelle *Constitution de l'Équateur* de 1929,

la loi limitera la durée de la journée de travail et consacrera également l'obligation du repos hebdomadaire.

La nouvelle *Constitution péruvienne*, de 1933, renferme une disposition analogue prescrivant la limitation légale des heures de travail.

Depuis la *Constitution* du 19 avril 1934, l'*Uruguay*, lui aussi, a vu le texte même de celle-ci consacrer les tendances sociales auxquelles répondaient déjà de multiples lois sauvegardant les conditions de travail. Parmi les dispositions du statut politique en vigueur, on relève notamment la limitation de la journée de travail et le repos hebdomadaire.

La Constitution uruguayenne a respecté, dans les règles qu'elle pose, les droits consacrés et développés par la législation antérieure. Son plus grand mérite, estime M. Charlone ¹⁾, est d'avoir assuré à tous les habitants, un minimum appréciable de droits que les lois ordinaires peuvent augmenter sans pouvoir aucunement y porter atteinte.

Enfin, la *Constitution du Brésil* de 1934 est venue fortifier et compléter l'œuvre réalisée dans le Code du Travail mis en vigueur également en 1934. Il importe d'ailleurs de souligner l'œuvre considérable réalisé au Brésil depuis 1931. Après la codification de la législation sociale, la dernière étape fut l'introduction dans la Constitution des bases sur lesquelles la législation du travail devait s'appuyer pour l'avenir. Dans l'art. 121, § 1, al. c, nous trouvons exprimée la règle d'après laquelle le travail journalier ne doit pas excéder huit heures. Cette durée est susceptible d'être réduite, mais n'est prorogeable que dans les cas prévus par la loi. Les alinéas suivants de l'art. 121 interdisent le travail aux mineurs de quatorze ans, le travail nocturne aux mineurs de seize ans, et dans les indus-

1) G. CHARLONE, *La situation économique et sociale de l'Uruguay*: « Rev. Int. du Travail », mai 1936.

tries insalubres aux mineurs de dix-huit ans et aux femmes. On trouve encore le principe du repos hebdomadaire, de préférence le dimanche.

Les dispositions sociales relatives au travail que l'on a introduites dans la Constitution du Brésil ont couronné les nombreuses lois sociales promulguées jusqu'alors et marqué les règles à suivre désormais. Ce pays, doté de vastes ressources naturelles, ayant atteint un développement industriel important et possédant la plus forte population de l'Amérique latine, n'a pas hésité à se mettre au premier rang de ceux qui consacrent les tendances sociales modernes dans leurs textes constitutionnels.



86. — Les dispositions relatives au travail nous ont permis d'apercevoir le développement constitutionnel de principes de caractère éminemment social. Peu à peu, le stade de la reconnaissance du travail comme droit social a été dépassé dans un certain nombre de Constitutions qui s'efforcent de régler de plus en plus les conditions de vie des travailleurs.

A côté de cette extension sociale des nouvelles Déclarations de droits dans le sens de la défense sociale de la personne, il y a un autre aspect essentiel de la transformation de la doctrine des libertés individuelles. Au nom du principe social supérieur de solidarité humaine, on assiste à une limitation de certains droits fondamentaux antérieurement proclamés et établis. En particulier, la liberté industrielle et le droit de propriété évoluent sous nos yeux. Ils subissent des restrictions, au nom de l'intérêt social, dont les dispositions constitutionnelles d'après-guerre nous donnent une idée très complète.

C'est donc l'étude des limitations apportées aux anciens droits individuels, et ce, dans l'intérêt social, que nous allons aborder dans la Seconde Partie de notre travail.

DEUXIEME PARTIE

**La Limitation
des Anciens Droits individuels
dans l'intérêt social**

Introduction

LE PRINCIPE CONSTITUTIONNEL MODERNE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE

87. — La nouvelle tendance de l'Etat à prendre en mains le règlement de *toute la vie sociale*, et en particulier le règlement des rapports économiques, se trouve dans la plupart des Constitutions d'après-guerre. Parmi les nouvelles Constitutions où cette tendance se remarque le plus, celle du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, du 28 juin 1921, était une des plus explicites. Cet Etat est une création de la Grande Guerre et des traités de 1919-1920, comprenant les anciens royaumes de Serbie et de Monténégro et les pays slaves de la monarchie austro-hongroise. Cette Constitution contient, en effet, sur les rapports sociaux et économiques, toute une section, la Section III, intitulée: « Dispositions sociales et économiques », qui comprend les articles 22 à 44.

La Règle fondamentale qui va dominer tous les développements de cette très importante partie de notre étude, nous la trouvons dans l'art. 26 de la Constitution yougoslave, ainsi rédigé:

« L'Etat a le droit et devoir d'intervenir, en vertu de la loi, dans les rapports économiques des citoyens, dans un esprit d'équité, et d'éloignement de distinctions sociales ».

C'est donc le *principe d'intervention générale* de l'Etat dans les relations économiques qui est proclamé par cette disposition, à la place du principe de non-intervention de l'Ecole économique précédente.

La nouvelle Constitution de Yougoslavie de 1931 reconnaît, avec son art. 23, la liberté de passer des contrats en ce qui concerne les rapports économiques. Mais ce même article ajoute immédiatement que « dans l'intérêt de la collectivité et sur la base de la loi, l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans les rapports économiques entre les citoyens dans un esprit de justice et en vue d'écarter les conflits sociaux ». De cette prescription, il résulte que la Constitution juge que l'Etat ne peut pas se désintéresser des rapports économiques des particuliers. Le point de vue libéral est repoussé. Jusqu'en 1919, il était admis que les rapports économiques entre les particuliers sont une chose privée et que, dès lors, ils ne doivent faire l'objet d'aucune réglementation. C'est cette idée que l'on exprime en Droit civil français en disant que les conventions entre les particuliers font loi entre les parties.

La nouvelle Constitution yougoslave, reflétant, en cela, les tendances sociales généralement incluses dans les Constitutions d'après-guerre, estime que les rapports économiques entre ces particuliers ont une portée supérieure. Pour elle, ces rapports sont placés au-dessus des intérêts privés et ils intéressent au plus haut degré la collectivité tout entière; aussi autorise-t-elle l'Etat à les régler parfois. L'importance de cette prescription réside dans le droit d'intervention de l'Etat dans les rapports économiques des particuliers, et cela dans « un esprit de justice ».

88. — Mais que faut-il entendre par l'expression de cette disposition constitutionnelle: « dans l'esprit de justice »? Elle était déjà contenue, comme nous venons de le voir, dans la Constitution de Vidovdan, de 1921, où elle était insérée sous l'influence de la Constitution de Weimar de 1919.

Cette Constitution de Weimar était la première à introduire ce genre de prescriptions ayant pour but de concilier les droits individuels avec les intérêts de la collectivité. Dans son art. 151, la Constitution allemande considère que

la justice exige qu'on procure à chaque particulier une existence conforme à la dignité humaine: « La vie économique doit être organisée conformément aux principes de la justice et en vue de garantir à tous une existence digne de l'homme » ¹⁾.

Cet art. 151 est celui par lequel débute la Section V de la Constitution de Weimar, section consacrée à la vie économique, et qui est la partie certainement la plus neuve et la plus complexe. Comme les sections précédentes, elle est le résultat d'un compromis entre les partis. Elle se présente, dit M. Gidel, comme une « tentative de combiner les conceptions socialistes et les conceptions individualistes » ²⁾. L'homme, sans doute, est considéré par la Déclaration de Weimar comme jouissant d'un certain nombre de prérogatives individuelles, mais celles-ci doivent être mises au service de la collectivité. On retrouve dans toute cette section l'idée de la *fonction sociale* que doit remplir l'individu. Les libertés individuelles sont limitées et conditionnées par le devoir de collaborer au bien-être et au développement de la collectivité. La loi ne les protège que dans la mesure où elles servent à l'accomplissement de ce devoir social. Voilà le thème développé dans cette section V, dont nous étudierons les dispositions en détail, au cours des pages qui vont suivre, et qui est particulièrement caractéristique de la philosophie politique de la Constitution de Weimar.

Les Constitutions yougoslaves ne sont pas allées aussi loin. L'idée et même, dans une certaine mesure, les termes de la Constitution de 1931, ont pourtant été pris dans la Constitution de Weimar. Le texte constitutionnel yougoslave croit que l'esprit de justice demande la suppression des conflits sociaux, évidemment dans la mesure du possible. Mais la suppression, ou, pour mieux dire, la diminution des conflits sociaux, exige en premier lieu la diminution

1) Cf. DARESTE F.-R. et P.: *Les Constitutions modernes*, Paris, 1928.

2) Cf. G. GIDEL: *Les déclarations de droits*, Cours de Doctorat, Paris, 1934-35, p. 297.

des différences matérielles entre les particuliers. Ceci doit attirer nécessairement l'attention de l'Etat sur les classes besogneuses. L'intervention de l'Etat dans « l'esprit de justice » signifierait par conséquent la protection de ceux qui sont faibles économiquement. L'Etat, en assumant leur protection, s'engage à améliorer leurs conditions matérielles, sans toutefois s'obliger à leur assurer « une existence conforme à la dignité humaine », comme par exemple, la Constitution de Weimar. Donc, en un mot, l'intervention de l'Etat dans les rapports économiques entre les particuliers devrait se produire exclusivement au profit des classes nécessiteuses. C'est le véritable sens de cette disposition transplantée de la Constitution de Weimar dans les Constitutions yougoslaves.

89. — Au Portugal, aussi, la Constitution contient certaines dispositions relatives aux attributions de l'Etat dans le domaine économique.

Ainsi, l'art. 31 déclare que l'Etat a le droit et le devoir de coordonner et de régler la vie économique et sociale en poursuivant les objectifs suivants: « 1° établir l'équilibre de la population, des professions, des emplois, du capital et du travail; — 2° défendre l'économie nationale contre les exploitations agricoles, industrielles et commerciales de caractère parasitaire ou incompatibles avec les intérêts supérieurs de la vie humaine; — 3° obtenir le moindre prix et le plus haut salaire compatibles avec la juste rémunération des autres facteurs de la production, par le perfectionnement de la technique, des services et du crédit... ».

Ces buts que la Constitution assigne à l'intervention de l'Etat dans le domaine économique sont peut-être bons, mais les moyens que les gouvernants emploient pour les atteindre le seront-ils toujours?

Nous allons examiner dans le détail les applications de ce principe qui ont été consacrées dans les textes de Constitutions récentes, et qui sont relatives:

- soit au rôle industriel de l'Etat;
- soit au régime de la propriété.

CHAPITRE PREMIER

Les Dispositions relatives au Rôle Industriel de l'État

Section I : *Le but social de la production.*

**Section II : *L'intervention du législateur constituant
dans le domaine économique, et en particulier
dans le domaine industriel.***

**Section III : *La socialisation des entreprises privées à
but économique.***

90. — Il est certain que les interventions de l'Etat dans le domaine économique sont de plus en plus nombreuses ¹⁾. La crise actuelle a eu de graves répercussions économiques qui ont déterminé dans beaucoup de pays, l'intervention délibérée des Pouvoirs publics dans le jeu des forces économiques. Des mesures de nature très diverse ont été prises pour agir sur l'évolution de la crise et ranimer l'activité industrielle. Dans quelques pays même, cet effort a pris la forme d'une réorganisation de toute la structure économique nationale sous la direction de l'Etat.

Fidèles au plan que nous nous sommes fixés, nous resterons exclusivement sur le terrain constitutionnel pour examiner l'intervention *de l'Etat* dans le domaine industriel.

SECTION I

LE BUT SOCIAL DE LA PRODUCTION

91. — L'art. 3 du *Statut du Travail national portugais*, reproduisant l'art. 29 de la Constitution du Portugal de 1933, déclare: « L'organisation économique de la nation devra réaliser le maximum de production socialement utile et établir une vie collective d'où résultent puissance pour l'Etat et justice parmi tous les citoyens ».

Cet article contient une déclaration précieuse, celle du but social de la production. Mais il contient aussi une affirmation étaliste. Le but direct de la production n'est pas d'augmenter la puissance de l'Etat, mais de créer des conditions de vie collective permettant un développement plus complet de la personnalité humaine.

Le but de la production n'est pas individuel, mais social. Ce principe constitue la base commune de deux systèmes issus de notions économiques opposées: le système de l'or-

1) CAHEN SALVADOR: *L'Economie disciplinée*, « Rev. politique et parlementaire », 10 mars 1934, p. 423.

ganisation corporative, et le système de l'organisation collectiviste.

Dans l'économie individualiste, le producteur n'a pas à se soucier des intérêts des autres producteurs, ni du bien du pays, ni même des possibilités du marché, sauf dans un cas. En effet, ces possibilités n'inquièteront le producteur que dans la mesure où elles conditionnent les bénéfices qu'il espère retirer de l'opération productive.

Le caractère social de l'activité économique ressort clairement lorsqu'on considère l'origine et le but de la production. Toute opération de production est un acte social quant à son origine, puisqu'elle implique la collaboration du capital et du travail; elle l'est surtout quant à son but qui est la satisfaction des besoins humains. Nous sommes très loin de l'économie fermée du début du Moyen Age où chaque famille produisait tout ce dont elle avait besoin pour satisfaire ses besoins. Dans la vie économique moderne, l'interdépendance des individus, des groupes et des nations est un fait dont la démonstration n'est plus à faire, parce que personne n'ose le contester.

Ce caractère social de la vie économique s'accroît avec les progrès de la civilisation.

Au Portugal, la Constitution de 1933 et le Statut du Travail national affirment à plusieurs reprises le but social de la production. Ainsi l'art. 35 de la Constitution déclare que: « La propriété, le capital et le travail exercent une fonction sociale, sous un régime de coopération économique et de solidarité. La loi peut déterminer les conditions de leur emploi ou de leur utilisation selon les fins de la collectivité ».

On voit, dans la formule si générale de cet article, le mélange entre les préoccupations sociales et les préoccupations étatistes. « En fait, ce n'est pas à la loi qu'il appartient de déterminer les conditions d'emploi du capital et du travail, mais aux organismes corporatifs » ¹⁾.

1) F. PEREIRA DOS SANTOS: *Un Etat corporatif*, la Constitution sociale portugaise, Paris, Sirey, 1935.

92. — Il est impossible que l'Etat procure le bien-être économique de la collectivité, prise comme une entité, à moins que lui soit conféré le pouvoir de restreindre la liberté économique de l'individu dans tous les cas où ce sera nécessaire. En ce sens, la Constitution yougoslave de 1921 s'exprimait ainsi à l'art. 26: « Le Gouvernement a, dans l'intérêt de la masse et appuyé sur l'esprit de la loi, le droit et le devoir d'intervenir dans les affaires économiques de ses citoyens dans un esprit de justice et pour la garantie d'adversité sociale ».

Rien ne peut être plus contraire au point de vue libéral, d'après lequel les relations économiques des individus entre eux n'ont rien à faire avec l'Etat. La liberté économique de l'individu n'est plus considérée comme un droit naturel. Une telle liberté n'existe que si, grâce à elle, une fonction sociale est accomplie; elle est limitée par les intérêts de la vie industrielle de la nation considérée comme un tout. Cependant, bien qu'elle soit reconnue dans certaines branches et qu'elle soit protégée par les Constitutions, cette liberté de l'individu est en même temps sévèrement restreinte au bénéfice de la communauté. C'est à la restriction constitutionnelle de la liberté industrielle que nous allons consacrer maintenant les développements qui suivent dans ce Chapitre.

SECTION II

L'INTERVENTION DU LEGISLATEUR CONSTITUANT DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE ET EN PARTICULIER DANS LE DOMAINE INDUSTRIEL

93. — Les Constitutions modernes, pour la plupart, gardent le silence sur le rôle industriel de l'Etat, sur les entreprises ou régies d'Etat, et, par conséquent, sur le partage à faire entre les monopoles et l'activité privée.

Ce silence, ajoute M. Raphaël Alibert, est bien singulier, étant donné que les mêmes textes si denses, si complets, et si longs, expriment les opinions non dissimulées de leurs auteurs sur toutes les branches de l'économie publique et privée ¹⁾.

Un pays, cependant, a pris résolument parti dans sa Constitution: l'Allemagne.

94. — La Constitution allemande du 11 août 1919, comporte en tout 181 articles divisés en deux grandes parties. La première, subdivisée en sept sections, traite de l'« Organisation et attributions de l'Empire ». La seconde, intitulée: « Droits et devoirs des Allemands », établit les rapports entre l'Etat et l'Individu, pose les barrières du pouvoir étatique, accorde au citoyen les libertés individuelles et lui impose certains devoirs. Elle comporte cinq sections: 1. l'Individu; 2. la Vie sociale; 3. la Religion et les Confessions religieuses; 4. Education et Ecole; 5. la Vie économique.

Cette structure n'est pas une particularité de la Constitution allemande. L'insertion des droits de l'homme dans les Constitutions remonte historiquement aux Etats de l'Amérique du Nord, puis passa dans les Constitutions françaises de l'époque révolutionnaire. De là, cette pratique s'étendit à un grand nombre de Constitutions modernes des Etats civilisés.

Mais, il en va tout autrement de l'esprit avec lequel fut traitée cette seconde partie, et de son contenu. Une œuvre moderne sans précédent dans l'histoire des Constitutions apparaît aux yeux de celui qui simplement parcourt les sous-titres de cette partie. Par la diversité des matières, par la minutie avec laquelle elles sont traitées, cet instrument constitutionnel surprend considérablement. « Il ren-

¹⁾ Raphaël ALIBERT: *Les préoccupations économiques et sociales*.
« Revue des Sciences politiques », 1929, p. 88.

ferme des règles qu'on n'est pas habitué à rencontrer dans une Constitution » ¹⁾).

Il faut examiner d'abord la cinquième section de cette seconde partie de la Constitution, où se trouve exposée, en quatorze articles, toute la doctrine économique des Constituants de Weimar. L'art. 156, qui est à la base de la question industrielle, et que nous nous proposons d'examiner par la suite, fait partie de cette section. Il rentrait dans le cadre constitutionnel de l'organisation économique du nouvel Empire allemand.

L'existence même, dans une Constitution, d'une section comportant le règlement de la Vie économique de la Nation est une de ces innovations dont nous parlions précédemment.

Il y a dans cette section, deux choses bien différentes :

- 1° La formule d'une doctrine économique et sociale ;
- 2° Une série d'applications de cette doctrine à nombre de manifestations de la vie économique d'une nation.

§ 1. — FORMULE D'UNE DOCTRINE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

95. — La doctrine économique et sociale de la Révolution allemande se trouve toute entière dans l'art. 151 de la Constitution de 1919, placé en tête de la Section V :

« L'organisation de la vie économique doit correspondre aux principes de justice et se proposer comme but de garantir à tous une existence digne de l'homme. Dans ces limites, la liberté économique de l'individu doit être respectée.

» Il n'y a lieu de recourir à la contrainte légale que pour réaliser des droits menacés ou pour satisfaire à des exigences impérieuses du bien public.

» La liberté du commerce et de l'industrie est garantie aux termes des lois d'Empire. »

¹⁾ M. ANTONOPOULO: *La socialisation des entreprises économiques*, Paris, 1923.

Dans cet article est consignée « l'idée fondamentale qui inspire les rapports de l'Etat dans la vie économique », selon l'expression du député rapporteur, Sinzheimer, à l'Assemblée de Weimar, le 21 juillet 1919.

96. — Le premier paragraphe de cet article a été considéré comme l'idée de base qui a présidé à l'élaboration de toute la section. Son but a été de mettre une limite à la liberté individuelle. Cette limite est établie par l'idée de justice qui doit présider aux rapports des individus entre eux. « Mais la justice exige avant tout la garantie d'une existence digne humaine pour tout ce qui a figure d'homme. En conséquence, la loi doit interdire toute manifestation de la liberté économique individuelle qui mettrait en danger cette garantie; elle doit surtout interdire l'adoption, par voie contractuelle, de conditions de travail inhumaines non seulement à celui qui les impose, mais à celui qui, contraint, serait prêt à s'y soumettre » ¹⁾.

C'est en somme la doctrine interventionniste qui connaît une prospérité toujours croissante dans ces dernières années. De nombreuses lois, dans tous les pays, lui ont donné une consécration légale. Avec l'Assemblée nationale de Weimar, elle est désormais reconnue comme le principe fondamental de la vie économique du Nouvel Empire, et reçoit la garantie et l'autorité constitutionnelles.

Mais, l'insertion d'une doctrine économique dans la Constitution n'a rien de nouveau par elle-même. Ce qui est nouveau, c'est le côté social nettement caractérisé des droits organisés dans cette Constitution. « La Révolution allemande », dit le Docteur David, président de l'Assemblée nationale, « n'est pas seulement politique, mais économique et sociale. Un idéal nouveau plus élevé vit dans Il était tout naturel, ²⁾, les masses du peuple travailleur » puisque tel était le caractère de cette Révolution, que les principes au nom desquels elle éclata fussent enregistrés dans la nouvelle Constitution.

1) ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, p. 243. Cité par M. H. ANTONOPOULO, *op. cit.*

2) Comptes rendus de l'Assemblée nationale, tome B, page 326.

§ 2. — APPLICATIONS DE CETTE DOCTRINE
AUX MANIFESTATIONS DE LA VIE ÉCONOMIQUE D'UNE NATION

97. — Mais, et c'est ici que nous nous trouvons devant une véritable innovation, en dehors du principe, nous rencontrons dans cette section consacrée à la Vie économique, toute une organisation méticuleuse du système : une Charte du travail, des règles sur l'expropriation, une conception sociale de la propriété, une solution du problème agraire. En somme, en dehors du principe lui-même, il y a toute une série d'applications de ce dernier aux différentes branches de l'activité économique de la Nation.

Cette procédure, qui apparaît pour la première fois dans une Constitution, réglant, parfois en détail, des matières qui étaient jusqu'à présent du ressort du législateur et non du constituant, allait être le point de départ d'une éclosion de réglementations semblables dans la plupart des Constitutions de l'après-guerre.

Nous avons déjà vu les dispositions constitutionnelles réglementant le Droit au travail. Avant d'aborder, dans notre chapitre final, l'étude des limitations apportées au droit de propriété par les Constitutions récentes, toujours au nom de l'intérêt social, nous étudions tout de suite les restrictions constitutionnelles modernes subies par la liberté industrielle. C'est dans le domaine de cette dernière liberté que l'application de la doctrine interventionniste que nous venons de décrire va produire le plus de bouleversements et va entraîner une révolution sans égale des principes traditionnels.

98. — Dans cet ensemble de réglementations constitutionnelles modernes, voyons quelle est la place que tient l'art. 156 de la *Constitution de Weimar* qui vise la socialisation de l'Industrie ? Est-ce une mesure spécifiquement socialiste, ou bien présente-t-elle le caractère de compromis qui est le propre de toute cette partie de la Constitution. Nous aurons par la suite l'occasion d'examiner en détail cette question capitale. Mais d'ores et déjà, nous tenons à

situer cet article dans la vraie place qu'il occupe à notre avis.

A côté de tant d'autres articles qui visent le droit et le devoir du travail, la propriété, le problème agraire, le droit d'héritage, l'art. 156 de la Constitution de Weimar vise le système de production industrielle dans la nouvelle Allemagne. L'esprit qui domine cet article est le même que celui qui présida à la rédaction de toute cette section économique. Il a mis à la place du système d'Economie individuelle et libérale, le système de l'Economie collective. « L'art. 156 marque, pour l'industrie allemande », dit M. Antonopoulo, « la fin d'une ère où seul l'intérêt privé de l'entrepreneur entraînait en ligne de compte. Désormais, en face de ces intérêts privés, les droits de la collectivité se dressent en égaux » ¹⁾. Tout comme pour les autres domaines de l'activité économique où cette théorie économico-sociale de la Constitution a établi son emprise, elle s'est attaquée aussi à l'organisation industrielle du pays. L'art. 156 est donc en conformité absolue avec le reste de cette section économique. Voici d'ailleurs comment le rapporteur Sinzheimer le présentait à l'Assemblée nationale :

« Le projet de la Constitution a posé certaines bases pour la création d'une volonté sociale en face de la volonté individuelle. Parmi les propositions qui tendent vers ce but, il faut surtout mentionner l'art. 153 du projet ²⁾, qui crée un droit en faveur de l'Etat par lequel celui-ci peut soumettre l'activité économique à la volonté sociale... L'article 153 du projet contient l'idée de la socialisation future ».

99. — La *Constitution du Portugal* du 19 mars 1933 contient aussi des dispositions relatives aux attributions de l'Etat dans le domaine économique.

Ainsi, l'art. 31 déclare que l'Etat a le droit et l'obliga-

1) H. ANTONOPOULO, *op. cit.*

2) Art. 156 de la Constitution.

tion de coordonner et de régler la vie économique et sociale en poursuivant les objectifs suivants :

« 1° Etablir l'équilibre de la population, des professions, des emplois, du capital et du travail ;

» 2° Défendre l'économie nationale contre les exploitations agricoles, industrielles et commerciales de caractère parasitaire ou incompatibles avec les intérêts supérieurs de la vie humaine ;

» 3° Obtenir le moindre prix et le plus haut salaire compatibles avec la juste rémunération des autres facteurs de la production, par le perfectionnement de la technique, des services et du crédit... ».

Il y a, dans cet article, la doctrine économique et sociale portugaise. Nous avons déjà vu l'application de cette doctrine à la matière du Travail. Il sera intéressant d'examiner maintenant les répercussions de cette intervention de l'Etat sur la liberté industrielle. Les buts que la Constitution portugaise assigne à l'intervention de l'Etat dans le domaine économique peuvent paraître bons. Mais, pour les atteindre, les gouvernants ne porteront-ils pas atteinte à la liberté industrielle par exemple ? Quelles sont les garanties dont jouissent les citoyens contre les interventions abusives de l'Etat dans ce domaine ? Nous verrons plus loin que cette intervention de l'Etat comporte des menaces pour la liberté individuelle envisagée sous l'angle industriel.

SECTION III

LA SOCIALISATION DES ENTREPRISES PRIVÉES A BUT ECONOMIQUE

SOMMAIRE

- § 1. — *Les buts de la socialisation.*
- § 2. — *La notion et les formes de la socialisation.*
- § 3. — *Les organes de la socialisation.*
- § 4. — *Les agents d'exécution de la socialisation.*
- § 5. — *Les conditions de la socialisation.*

§ 1. — LES BUTS DE LA SOCIALISATION

A) *Buts de la socialisation allemande*

100. — *En Allemagne*, le principe de la socialisation des entreprises économiques est d'origine socialiste. Il fut le centre de toutes les propositions mises en avant pour réaliser le socialisme.

Au moment de la Révolution allemande, les socialistes extrémistes avaient demandé la socialisation immédiate de toutes les industries. Les travailleurs eux-mêmes devaient prendre pour leur compte la propriété et la direction de chaque affaire. Toutefois, la majorité des socialistes commença vite à comprendre les difficultés et les dangers d'une telle mesure de socialisation complète. Ils insistèrent pour qu'on évite à tout prix des expériences qui pouvaient conduire à une diminution de rendement.

Néanmoins, différents plans furent mis en avant. En novembre 1918, on réunit un Comité pour faire des recherches détaillées sur la question. Le Comité conclut que le transfert de l'industrie du domaine de la propriété privée au domaine de la propriété publique ou communale devait avoir lieu graduellement. C'est seulement lorsqu'elles

seraient « mûres » pour la socialisation que les industries particulières devraient être transformées.

En même temps, un point de vue entièrement différent était retenu par le Ministre des Affaires économiques. Les chefs du département économique, Wissel et Möllendorf, avaient préparé un plan d'après lequel la totalité de l'industrie allemande devait être organisée sur un plan systématique. La *coopération* devait se substituer à la *concurrence*. Jusqu'ici, les promoteurs de l'industrie avaient accompli une tâche obscure. A l'avenir, toute initiative inutile, ou faisant double usage serait écartée : la connaissance et l'expérience acquises dans toute entreprise seraient mises à la disposition des autres. Un seul dessein dirigerait la vie économique de la nation.

Les buts de la socialisation allemande sont parfaitement définis par ces mots que nous rapporte M. Headlam-Morlay Agnes : « La reconstruction de la vie économique allemande ne serait possible », pensaient les constituants de Weimar, « qu'à condition de donner la prépondérance aux intérêts communs sur les intérêts individuels, et d'amener toutes les sections de la communauté productrice, employeurs et employés, industrie et agriculture, à travailler ensemble et en harmonie pour le bien commun de tous » ¹⁾.

B) *Buts de la socialisation portugaise*

101. — *Au Portugal*, il ne doit pas y avoir, en principe, de socialisation. Au contraire, la Constitution de 1933 contient une disposition tendant à protéger l'initiative individuelle. L'art. 4 du Statut du Travail national, affirme, en effet, que « L'Etat considère l'initiative privée comme l'instrument le plus fécond du progrès et de l'économie de la Nation ».

Pourtant, la possibilité d'une socialisation, au moins partielle, des entreprises économiques, ressort de l'art. 33

¹⁾ HEADLAM-MORLAY AGNES : *The new Democratic Constitutions of Europe*.

de la Constitution destinée à limiter le droit d'intervention de l'Etat :

« L'Etat », dit-il, « ne peut intervenir directement dans la gestion des entreprises économiques privées que s'il est amené à les financer et pour obtenir des bénéfices sociaux supérieurs à ceux qui seraient réalisés sans son intervention. »

Il y a dans cet article, une menace particulièrement grave qui pèse sur la liberté individuelle. Les gouvernants peuvent avoir le droit d'intervenir dans la gestion des entreprises privées. Les buts de cette socialisation éventuelle consistent dans l'espoir qu'ont les gouvernants de tirer de ces entreprises une somme plus élevée de bénéfices sociaux. Il y a là des buts dont la limite est certainement très large et très vague.

C) *La socialisation espagnole*

102. — *La Constitution du 9 décembre 1931* formule, dans son art. 44, le principe de la nationalisation des services publics et des exploitations qui concernent l'intérêt commun. Elle ajoute encore que « l'Etat pourra intervenir par une loi dans l'exploitation et la coordination des industries et entreprises quand l'exigeront *la rationalisation de la production et les intérêts de l'économie nationale* ».

§ 2. — LA NOTION ET LES FORMES DE LA SOCIALISATION

103. — Seule, la Constitution de Weimar contient des dispositions détaillées sur la Socialisation des entreprises économiques. Dans les lignes suivantes, ce sera donc à l'étude de cette Constitution que nous nous consacrerons exclusivement. Le Portugal et l'Espagne pourront être cités, mais de façon exceptionnelle, et dans le cours des développements relatifs à la Constitution allemande.

104. — La structure interne de l'Economie allemande était, avant la guerre, exception faite des grandes entreprises de transports (chemins de fer, postes), essentiellement d'ordre privé. Cependant, une forte concentration, aussi bien dans les formes de la grande industrie capitaliste représentée par les trusts et dans celles de l'association corporative, limitait la libre concurrence dans une mesure croissante. Le but de cette concentration restait toutefois d'ordre privé. « L'Etat résistait encore contre les tentatives multiples de soumettre ces unions économiques à des vues conformes à l'économie collective, car on partait de l'idée que l'Economie était la chose de l'Individu et non de la Collectivité » ¹⁾.

Cette idée, la Constitution du 11 août 1919 vint la modifier. Tout en n'excluant pas le profit individuel, elle affirma que l'Economie devait être dirigée dans le sens des intérêts de la Collectivité. Elle corrigea toutes les institutions de l'ancien régime économique dans ce sens : l'héritage, et la propriété que nous étudierons plus loin. La Constitution de Weimar fit de même quant au statut juridique et économique des entreprises privées, et de ce fait introduisit en Allemagne la Socialisation ou Economie collective (« *Gemeinwirtschaft* »).

105. — Quelle est la signification exacte de ce dernier terme? Qu'est-ce qu'une Economie collective, et qu'est-ce qui la caractérise?

Le Ministre de l'Economie nationale, Wissel, dans son mémorandum adressé au Cabinet le 7 mai 1919, dit que ses services entendent sous cette dénomination : « *l'Economie menée suivant un plan déterminé en faveur de la communauté nationale et contrôlée par elle* » ²⁾,

L'Economie collective est donc un régime économique organisé suivant un plan déterminé destiné à assurer à la collectivité une influence plus ou moins grande sur l'acti-

1) Mémoire Wissel, dans « *Plutus* », du 4 juin 1919.

2) Publié par la revue « *Plutus* », du 4 juin 1919.

vité des entreprises privées dans l'intérêt de la communauté.

Peu importe qu'on appelle ce régime du nom d'économie collective ou de socialisation. Cependant, il ne faut pas accorder au mot de socialisation une signification spéciale qui serait celle de la suppression de la propriété privée et son remplacement par la propriété commune. En Allemagne, ces deux termes ont été confondus dans le sens d'une organisation rationnelle des entreprises économiques.

Certes, cette organisation de l'Economie nationale peut se faire en supprimant la propriété privée. Le ministre Wissel avait d'ailleurs préparé un plan qui, s'il avait été adopté, aurait entraîné forcément la suppression de la propriété privée, en ce qui concerne les entreprises économiques tout au moins. Chaque entreprise devait être organisée comme un corps dirigeant autonome administré par les délégués des employeurs et des travailleurs auxquels devaient être adjoints des délégués du commerce et des consommateurs. Ces associations libres auraient envoyé des délégués à un corps central, le Conseil fédéral économique. Ce Conseil, en relation avec le Ministère des Affaires économiques, aurait été, en définitive, responsable de la vie économique nationale.

Ce plan fut rejeté par la majorité du parti social démocrate et par le Gouvernement qui ne se considérèrent pas capables d'assurer des changements qui devaient entraîner d'aussi profondes répercussions. Les socialistes extrémistes formèrent une violente opposition, « car ils ne voulaient se contenter de rien moins que de l'abolition complète de la classe employante » ¹⁾. Le plan Wissel est intéressant, car il eut une influence considérable sur ceux qui, par la suite, se sont intéressés aux clauses économiques de la Constitution allemande.

Les grèves de mars 1919 eurent pour résultat deux lois

1) HEADLAM-MORLAY AGNES: *Les devoirs sociaux et économiques du Gouvernement*.

rapidement acceptées par l'Assemblée nationale et qui établissaient la socialisation des industries du charbon et de la potasse. En même temps, le Gouvernement promettait d'introduire dans la Constitution une mesure générale en vue d'une socialisation ultérieure.

106. — L'organisation de la socialisation peut avoir lieu aussi avec une Economie nationale dans laquelle le principe de la propriété privée soit établi et respecté. Toutefois, dans ce dernier système, la propriété n'est plus le droit absolu et intangible de l'école libérale. M. Antonopoulo appelle cette organisation « le système de l'Economie collective capitaliste — par opposition à l'Economie collective socialiste où la propriété est abolie » ¹⁾. Pour comprendre ce premier système, il faut se rappeler la notion de la propriété, que les Constituants de Weimar ont créée et qui se trouve incorporée dans l'article 153 :

« La propriété est garantie par la Constitution. Son contenu et ses limites sont fixés par les lois...

» Propriété oblige. L'usage doit en être également dans l'intérêt général. »

Il résulte de cet article que si le principe de la propriété est garanti par la Constitution, son usage peut être limité et réglementé par les lois dans l'intérêt général.

Grâce à cette notion de la propriété privée qui est en harmonie avec le caractère général de la « Vie économique » de la Constitution allemande de 1919, les législateurs de Weimar ont créé la faculté légale de pouvoir intervenir dans le fonctionnement des entreprises économiques privées.



107. — L'article 156 de la Constitution de Weimar a adopté les deux modes d'Economie collective : le mode socialiste et le mode capitaliste. Voici, en effet, les quatre

¹⁾ M. ANTONOPOULO : *Dispositions de la Constitution allemande*, Paris 1923.

formés qu'il envisage pour la création de l'Economie collective ou Socialisation :

1° L'Etat est autorisé à transporter les entreprises privées dans la propriété collective, c'est-à-dire à en attribuer la propriété au Reich, aux Etats particuliers et aux communes.

C'est le mode socialiste. Les trois autres formes sont des variantes du mode capitaliste :

2° L'Etat peut s'intéresser lui-même à l'administration d'entreprises économiques, ou y intéresser les pays ou les communes.

3° L'Etat peut s'assurer de toute autre façon une influence dans leur gestion, leur administration.

4° L'Etat peut, par des lois spéciales, fédérer des entreprises en associations économiques sur la base de l'autonomie, sans toucher toutefois en rien à la propriété, dans le but de régler la production et la distribution des richesses.

La Constitution ne prescrit donc pas la confiscation immédiate par l'Etat des entreprises industrielles, mais elle prévoit la possibilité d'une socialisation future. Elle ne s'est pas arrêtée à un seul type organisateur de l'Economie collective. Si l'on met de côté la première forme de socialisation intégrale, il en reste trois autres respectueuses de la propriété privée qui assurent plus ou moins une influence de la collectivité nationale sur la marche des entreprises économiques. La socialisation, telle que l'a organisée la Constitution de Weimar, n'est pas un système strict. Elle est un régime dans lequel le législateur futur peut trouver plusieurs combinaisons, suivant le degré de développement de la branche à socialiser.

« Rien ne serait plus mauvais que de vouloir uniformiser l'Economie. Chaque groupe économique est un organisme différent qui exige des formes appropriées... », disait Wissel, le 7 mars 1919. La Commission de socialisation elle-même, dans son rapport du 11 décembre 1918, s'exprimait ainsi : « De la même façon, les moyens de socialisation

doivent être conformés suivant la branche de l'Economie nationale à socialiser. A côté de la reprise totale par la Communauté, d'autres formes de participation et de contrôle entrent en considération ».

La Constitution a, en effet, prévu, dans les quatre modes cités plus haut :

1° une reprise totale de la propriété; — 2° une participation des collectivités aux entreprises économiques privées; — 3° une forme de participation dans ces mêmes entreprises; — 4° un droit de contrôle en faveur de la Communauté sur des entreprises privées groupées par l'Etat en organismes économiques autonomes.

Nous allons reprendre une à une ces quatre formes différentes :

Sous-paragraphe 1

LA RÉALISATION INTÉGRALE DU COLLECTIVISME

108. — C'est dans l'alinéa premier, paragraphe premier de l'art. 156, que se trouve établie cette forme de socialisation. Le texte est ainsi conçu :

« L'Empire peut, par une loi, sous réserve d'indemnisation et avec application par analogie des dispositions sur l'expropriation, transférer à la collectivité la propriété des entreprises privées susceptibles d'être socialisées ».

« Cette forme de socialisation », dit le professeur Anchutz, « est la plus simple et par conséquent la plus parfaite, car par son utilisation, la socialisation des moyens de production est juridiquement et économiquement la mieux atteinte » ¹⁾.

C'est la formule de l'Economie collective socialiste. Les socialistes ont essayé, pendant les débats, de faire dévier la question et de frapper toute propriété, même en dehors des entreprises économiques, de cette faculté accordée à l'Etat. Le député Katzenstein proposa un amendement

¹⁾ Cité par M. ANTONOPOULO, *op. cit.*

dans lequel l'expression « entreprises économiques » avait été remplacée par celle de « propriété privée ». Mais le docteur Hitzé, député du Centre, repoussa comme inacceptable pour son parti cet amendement « qui, dit-il, dépasse même les dispositions du programme d'Erfurt où il n'est question que des moyens de production ». C'est sur sa proposition que l'article prit la structure actuelle.

Cette perspective constitutionnelle d'une réalisation totale du collectivisme est une menace singulièrement grave, estime M. Raphaël Alibert ¹⁾. Sur ce point encore, d'après lui, l'adhésion des social-démocrates à la Constitution républicaine a imposé de bien lourdes concessions aux « partis bourgeois » de la coalition de Weimar, notamment au centre catholique.

Il s'agit, il est vrai, de concessions verbales, puisque la Constitution n'ouvre qu'une possibilité, et que, pour passer à l'action, des lois de « socialisation » ou de « nationalisation » seront indispensables.

Sous-paragraphe 2

LA PARTICIPATION

AU FONCTIONNEMENT DES ENTREPRISES ÉCONOMIQUES

109. — L'art. 156 poursuit dans son alinéa 2: « Le Reich peut participer lui-même, faire participer les pays ou les communes à l'administration d'entreprises et sociétés économiques ».

Il faut distinguer ici les entreprises économiques d'intérêt public, et les entreprises privées ordinaires.

A) *La participation aux œuvres économiques d'intérêt public*

110. — Cette participation n'est ni une nouveauté, ni un danger. Depuis longtemps, les États allemands, les

1) Raphaël ALIBERT: *Les préoccupations économiques et sociales*, « Rev. des Sciences politiques », 1929.

provinces, les communes et les établissements publics avaient pris part à la création des services publics d'ordre économique, tels que les distributions d'eau, de gaz et d'électricité ou les entreprises de transports en commun. Il faut même reconnaître que les résultats de cette participation n'ont pas été mauvais. En matière de distribution d'énergie électrique, notamment, les Allemands sont en avance sur les Français, parce qu'ils ont agi avec méthode ; ils ont, en outre, préféré l'intérêt public au profit, et l'administration a gardé le contrôle des centrales de production.

B) *La socialisation partielle des entreprises privées*

111. — L'Etat peut participer seulement pour une part à la propriété et à l'administration de l'affaire. Ou bien, comme le dit l'art. 156, il peut faire partager la gestion des entreprises économiques par les états ou les communes.

C'est là une participation directe à la marche des entreprises économiques. Cette participation peut être conçue sous deux formes :

1° L'Etat s'intéresse à ces entreprises en qualité de capitaliste privé ;

2° L'Etat use de ses droits de puissance publique, et il exproprie en partie seulement ces entreprises. Il s'arroge ainsi un droit de propriété sur la partie expropriée.

Quel est de ces deux procédés celui qu'adopte ici l'article 156 ?

Le premier de ces modes de participation est respectueux du principe de la propriété. D'après l'art. 153 de la Constitution de Weimar, toute expropriation doit se faire contre indemnité. Or, le second alinéa du premier paragraphe de l'art. 156 est muet à ce sujet. Nous devons donc, en suivant ici M. Antonopoulo, écarter la seconde forme de participation, et admettre que la Constitution n'a en vue ici que l'Etat agissant en simple capitaliste. Pourtant,

même dans ce cas, l'Etat ne se dépouille jamais entièrement de son pouvoir souverain. Si le particulier, propriétaire de l'entreprise économique visée, se refuse à accorder à l'Etat d'une façon amiable la participation dans son entreprise, ce dernier peut alors faire usage de son droit d'expropriation, en respectant les formes et conditions établies par la loi.

Si le principe même de la propriété ne se trouve pas atteint, la propriété subit certainement des atteintes en faveur de la communauté: Etat, pays ou commune. C'est cela qui permet de faire rentrer ce mode de socialisation dans le régime de l'Economie collective.

Sous-paragraphe 3

L'INFLUENCE PRÉPONDÉRANTE DANS LES ENTREPRISES ÉCONOMIQUES

112. — La troisième forme prévue par l'article 156 est, elle aussi, respectueuse de la propriété privée. Elle autorise le Reich:

« ...à s'assurer, d'une autre façon, une influence prépondérante dans leur (des entreprises privées) administration ».

Ce mode a été prévu pour la sauvegarde des intérêts de la collectivité contre les agissements des trusts et des cartels. Il accorde à l'Etat ou aux communes un droit de veto contre certaines mesures économiques.

Cette explication est dûe au député Katzenstein qui commentait ainsi l'amendement Quark, auteur de cette mesure: « L'amendement réclame un droit de veto contre des mesures de certaines entreprises ou d'unions économiques, comme droit de l'Empire. Cela doit s'exprimer par les mots: assurer une certaine influence » ¹⁾.

1) Cité par H. ANTONOPOULO, *op. cit.*

Sous-paragraphes 4

LA RÉUNION OBLIGATOIRE DES ENTREPRISES
APPARTENANT A UNE MÊME BRANCHE INDUSTRIELLE

113. — Pour parachever l'édifice de l'Economie collective, la Constitution autorise l'Empire à : « décider par une loi la réunion en une exploitation collective, sur la base de l'autonomie, des entreprises et sociétés économiques... ».

Ce système a été appelé « *zwangsyndizierung* », ou syndicalisation obligatoire. La loi réunit les entreprises économiques privées en des corps autonomes auxquels elle accorde la personnalité civile. Toutefois, la propriété de ces entreprises reste entièrement entre les mains de leurs ayants-droit. La loi oblige seulement les propriétaires à se réunir, à concentrer leurs activités éparses. Employeurs et employés doivent coopérer à la gestion de l'affaire. Pour cela, la loi établit en vue de la direction de cet organisme économique, une sorte de Conseil d'Administration dans lequel collaborent « tous les facteurs de la production », comme le dit l'art. 156, et en particulier, patrons et ouvriers. Le pouvoir de Conseil d'administration paritaire englobe toute l'activité économique du corps autonome, mais se borne à lui. Il règle « la production, la création, la distribution, l'emploi, les prix ainsi que l'importation et l'exportation des richesses ». Cette production et cette répartition doivent être dirigées vers le service des intérêts de la communauté.

Entre ce système des corps autonomes et le système des conseils économiques de l'art. 165, il existe certaines affinités. Le même principe paritaire règle la composition des Conseils économiques et l'organe directeur du corps autonome. Mais, en dehors de cela, il existe des différences de nature notables entre les corps autonomes de l'article 156 et les Conseils économiques de l'art. 165. Le corps autonome, tout en étant un organe de coordination, de concen-

tration de quelques entreprises privées, est au même titre que celles-ci un facteur de production. Tandis que le Conseil économique n'a rien de commun avec une entreprise économique; ce n'est pas un facetur de la production, c'est un simple conseil paritaire chargé de veiller sur toute l'activité économique d'une région déterminée.

14. — Telles sont les formes organiques du système de l'économie collective. Dans cette diversité de formules, le législateur était libre de choisir celle qui devait convenir le mieux au développement économique, à la maturité de l'industrie à socialiser. Dans toutes, les constituants ont réservé une part plus ou moins grande d'influence à la communauté.

Il reste à savoir maintenant à quel organisme supérieur la Constitution a imposé la tâche de coordonner, dans l'étendue entière du Reich, l'activité de toutes ces entreprises économiques.

§ 3. — LES ORGANES DE LA SOCIALISATION

115. — La direction générale de la vie économique d'un pays, soumis au régime de l'économie collective, peut être confiée soit aux organes publics qui existent dans un Etat, soit à des organes économiques spécialement créés à cet effet. Sans revenir sur la définition et la nature de l'économie collective, rappelons simplement que celle-ci se caractérise surtout par une direction unitaire soucieuse de l'intérêt collectif du pays. Il est évident que cette direction unitaire ne saurait exister si un organe suprême déterminé n'était là pour coordonner les efforts épars des entités économiques du pays, sur lesquelles la Communauté s'est déjà réservée une certaine part d'influence.

Les constituants allemands avaient donc, à leur choix, deux systèmes:

1° accorder aux organes publics de l'Etat la charge de cette direction unitaire;

2° en charger un organisme économique spécialement créé à cet effet.

Sous-paragraphe 1

ÉTATISME

116. — L'Allemagne avait fait l'expérience du premier système pendant la guerre en confiant son économie à l'Etat. Grâce à une véritable mobilisation industrielle, l'Allemagne put surmonter les difficultés énormes que lui occasionnait le blocus. A ce point de vue, le système enregistra un véritable succès. Il est vrai que les industriels allemands ne marchandèrent pas leur concours à cette œuvre patriotique.

Mais, en dehors de la préparation de la guerre, ce régime fit s'élever maintes critiques. On s'insurgeait contre les multiples entraves du système et ses abus. Bref, à la fin de la guerre, un courant à peu près général s'était créé contre l'Etatisme. Kautsky qui, jadis, espérait établir le socialisme par une transformation de l'Etat en une « grande coopérative économique se suffisant à elle-même pour l'essentiel », s'exprimait ainsi en 1920 ¹⁾ :

« Là où des entreprises étatistes se sont trouvées en concurrence avec des entreprises privées, elles se sont montrées régulièrement inférieures. »

Dans la « Philosophie morale et sociale » de M. De Pascal, nous trouvons ce passage qui fait ressortir les dangers du socialisme d'Etat ²⁾ :

« Le socialisme d'Etat consiste à faire de l'Etat, du Pouvoir public, le grand régulateur du marché économique, le patron universel, le producteur par excellence, en substituant son action directe, bureaucratique et despotique, à l'action des forces de l'individu et des organismes naturels de la société. »

1) KAUTSKY : « Was ist Sozialisierung », Berlin, 1920, p. 14.

2) DE PASCAL, *Philosophie morale et sociale*, t. II, Paris, 1892, p. 424.

Nous venons de voir quel était l'état d'esprit en Allemagne sur la question de l'étatisme en 1919. Le système de la direction de l'Economie par l'Etat ou quelque autre pouvoir public (ce qui eût été exactement la même chose du point de vue économique), n'avait plus, ou presque plus de partisans. Il apparaissait que le principal défaut du système était l'incompétence du pouvoir politique en matière économique.

117. — Au *Portugal*, en 1933, la Constitution ouvre la porte au socialisme d'Etat dans son article 33 qui s'exprime ainsi: « L'Etat ne peut intervenir directement dans la gestion des entreprises économiques privées que s'il est amené à les financer et pour obtenir des bénéfices sociaux supérieurs à ceux qui seraient réalisés sans son intervention ».

Le droit d'intervention de l'Etat n'est ainsi limité que de façon très vague. Si les gouvernants sont ambitieux — surtout, dans le domaine économique où la prudence commande de compter avec les passions des hommes — ils peuvent prendre en mains la direction des entreprises privées prospères pour en retirer des profits, sous prétexte que l'intervention de l'Etat va accroître leur rendement social. Ceci est d'autant plus grave que les gouvernants ont toujours (du moins, il vaut mieux le croire...) des plans à réaliser; étant tous convaincus de la supériorité de leur plan, chacun voudra appliquer le sien. Si une industrie déterminée rend dix, le ministre jugera, à tort ou à raison, que si on lui imprimait une autre direction, elle pourrait rendre vingt. Son successeur pensera de même.

Ainsi, les résultats du socialisme d'Etat seraient, sans doute, désastreux. Cette disposition constitutionnelle portugaise restera probablement sans conséquence pratique, par suite de l'organisation du régime corporatif. Celui-ci est radicalement opposé au socialisme d'Etat, sous toutes ses formes, et il ne tolère aucun absolutisme

Sous-paragraphe 2

LES CONSEILS ÉCONOMIQUES

118. — Dans le système d'Economie collective institué par la Constitution allemande du 11 août 1919, la Constituante s'est décidée à séparer le domaine politique du domaine économique. Dans l'art. 165 de la Constitution, elle a créé des organes spéciaux appelés « Conseils économiques ».

Ils sont chargés de veiller « à l'accomplissement de toutes les tâches économiques » et « à l'exécution des lois de socialisation ». Ce sont là les propres termes du texte qui ne s'étend pas davantage. La Constitution laisse à des lois d'Empire le soin de régler avec plus de détails l'organisation et le fonctionnement de ces Conseils. Toutefois, le député rapporteur Sinzheimer, dans l'exposé de la question qu'il fit le 21 juillet 1919 devant l'Assemblée nationale, nous dit ceci ¹⁾ :

« Les Conseils économiques ont pour mission, par opposition aux Conseils d'ouvriers, de réaliser les devoirs de production communs, qui incombent également aux patrons et aux ouvriers salariés. Ils doivent satisfaire aux intérêts de la production et faire collaborer à la production tous les éléments qui y participent, *pour augmenter la productivité, diminuer le coût de production et régler autant que possible la production d'après des considérations sociales.* »

Ce sont là les propres buts de la socialisation allemande.

Voyons quelle est la composition de ces Conseils et leur organisation?

1° *Leur composition:*

119. — Ils sont basés sur le principe paritaire. Nous faisons déjà remarquer dans le paragraphe précédent que ce principe constituait le trait d'union entre ces Conseils

1) Cité par H. ANTONOPOULO, *op. cit.*

et les corps autonomes de l'article 156. L'article 165 s'exprime ainsi dans son premier alinéa :

Employeurs et employés sont appelés « à collaborer sur un pied d'égalité... à l'ensemble du développement économique des forces de production ».

Voilà le principe. Dans son paragraphe 3, l'art. 165 nous dit comment, en pratique, cette collaboration a été réglée par la Constitution. Celle-ci, en dehors des conseils économiques, a créé dans ce même art. 165 des « conseils ouvriers » chargés de la défense des intérêts sociaux et économiques de la classe ouvrière. Ils ont donc un but bien délimité et n'exercent par eux-mêmes aucune influence directe sur la marche générale de la politique économique du pays. Leurs fonctions diffèrent donc totalement de celles des « Conseils économiques ».

Cette différence, dit le député Sinzheimer, repose sur cette considération : dans la vie économique il existe une opposition et une communauté. L'opposition, dit-il, est celle qui existe entre le Capital et le Travail. Du moment que les intérêts capitalistes ont leur représentation publique particulière dans les Chambres de Commerce, il est nécessaire de créer du côté du travail, une représentation publique particulière qui s'étend à tous les ouvriers et à tous les employés. La mission de cette représentation doit être d'exprimer tous les intérêts de la classe laborieuse, d'une manière coordonnée, par un organe public. Cet organe public de représentation, c'est le Conseil des ouvriers. Ce Conseil est une représentation unilatérale d'intérêts ; il a pour but d'augmenter l'influence économique de la classe ouvrière.

Mais, dans la vie économique, il n'y a pas seulement une opposition, il y a aussi une communauté. Celle-ci est fondée sur l'intérêt qu'ont les patrons et les ouvriers à la production. « Les Conseils économiques », comme le dit l'art. 165, « ont pour mission, par opposition aux Conseils d'ouvriers, de réaliser ces devoirs de production communs

qui incombent également aux patrons et aux ouvriers salariés ».

Au point de vue de la direction générale de l'Economie collective, les Conseils ouvriers prennent toute leur importance lorsque, unis aux représentations patronales, « ils constituent les Conseils économiques ».

Voici comment, d'après l'art. 165, se forment les Conseils économiques :

Art. 165, alinéa 2 : « En vue de l'accomplissement de toutes les tâches économiques et de la collaboration à l'exécution des lois de socialisation, les conseils ouvriers de district et le Conseil ouvrier d'Empire se réunissent aux représentants des employeurs et autres cercles intéressés, pour former des conseils économiques de district et un Conseil économique d'Empire. Les conseils économiques de district seront constitués de telle manière que tous les groupes professionnels importants y soient représentés dans la mesure de leur importance économique et sociale ».

Ainsi, deux principes président à la formation des Conseils économiques :

a) Le principe paritaire suivant lequel ouvriers et patrons sont placés sur un pied d'égalité. Viennent encore se joindre à eux les représentants des consommateurs qui sont désignés dans le texte par les termes « autres cercles intéressés ».

b) Le principe de la représentation de tous les groupes professionnels suivant leur importance économique et sociale. Aucun texte ne dit à quoi se mesure cette importance. Des lois postérieures devaient fixer ce point.

2° *Leur organisation :*

120. — Les Conseils économiques sont organisés territorialement à deux échelons. Nous avons d'abord les conseils économiques de cercle, puis le Conseil économique du Reich. C'est ce dernier qui a la direction suprême sur toute la production du Reich.

En dehors de ses attributions économiques, la Constitution lui a accordé une certaine influence sur la législation. Le Gouvernement a le devoir, avant de déposer un projet de loi d'ordre économique ou social, de consulter pour avis le Conseil économique du Reich. Ce dernier possède même le droit de prendre l'initiative de tels projets. Si le Gouvernement se trouve en désaccord avec le Conseil sur un de ces projets, il a tout de même le devoir de le déposer sur les bureaux de la Chambre et de motiver son opposition. Le Conseil économique, de son côté, a le droit de déléguer un de ses représentants devant la Chambre pour la défense du projet. Ainsi, le Conseil économique est assuré de ne pas voir entraver son action économique par des lois inopportunes.

Le système se tient parfaitement dans son ensemble.

§ 4. — LES AGENTS D'EXÉCUTION DE LA SOCIALISATION

121. — Le principe de la socialisation, une fois admis, la question s'est posée de savoir à qui on accorderait le droit de faire passer ainsi les entreprises individuelles dans le régime de l'Economie collective.

La question se pose pour les deux cas de socialisation, prévus par l'article 156, que voici :

1. Pour la socialisation intégrale qui implique le passage de la propriété privée à la propriété collective ;
2. Pour la formation des corps économiques autonomes.

Ces deux formes ne peuvent être adoptées qu'au moyen d'une loi. Il s'agissait de savoir à qui on accorderait le droit de prendre l'initiative d'une loi pareille.

Plusieurs solutions du problème se présentaient. On pouvait confier le droit de socialiser ou bien au Reich, ou bien aux Etats privés, ou bien encore au Conseil économique d'Empire, prévu par l'article 165 de la Constitution.

La Constitution ne l'a pas accordé exclusivement à l'un de ces trois facteurs de la vie économique et politique du Reich. Elle a adopté un système qui combine leur action.

L'activité de ces trois organes est cependant bien inégale.

Pour procéder à la socialisation, une loi est nécessaire : « L'Empire peut, par une loi... transporter dans le domaine collectif... », dit l'art. 156. « L'Empire est autorisé par voie législative... », dit la loi du 23 mars 1919, dans son art. 2. Ce dernier texte législatif important traite de la question de la socialisation. C'est une simple loi ordinaire qui, de ce fait, ne rentre pas dans l'étude présente. Cependant, ses dispositions ayant entièrement inspiré les textes constitutionnels que nous étudions, nous avons cru bon de ne pas les passer sous silence.

La loi de socialisation peut être prise aussi bien par l'Empire que par les Etats particuliers. La compétence de ces deux pouvoirs n'est évidemment pas la même, celle du Reich s'étendant sur le territoire entier de l'Allemagne, tandis que celle des Etats-membres se limite à leurs frontières respectives.

Cependant, l'article 156, qui est fondamental dans la matière, aussi bien que la loi du 23 mars 1919, ne parlent que du Reich. La compétence législative des Etats se trouve ailleurs. Nous la tirons du silence de l'art. 6 de la Constitution. Celui-ci contient une énumération limitative des matières sur lesquelles « l'Empire a le droit exclusif de légiférer ». Celles-ci, au nombre de six, ne contiennent pas la socialisation. Le législateur, en ne l'incorporant pas dans l'art. 6, a manifestement voulu autoriser les Etats-membres à voter également des lois de socialisation.

D'ailleurs, M. Antonopoulo démontre ¹⁾ que l'art. 12 nous autorise également à conclure en faveur du droit accordé aux Etats-membres de voter des lois de socialisation. Cet article dit, en effet, ceci, dans son alinéa premier : « Aussi longtemps que, et dans la mesure où l'Empire ne fait pas usage de son droit de légiférer, les pays conservent le droit de légiférer, Cela ne s'applique pas aux

¹⁾ H. ANTONOPOULO, *Dispositions constitutionnelles allemandes relatives à la socialisation*, Paris, 1923.

matières pour lesquelles l'Empire a le droit exclusif de légiférer ». Comme nous l'avons dit, les lois de socialisation ne sont pas de la compétence exclusive de l'Empire. Les pays ont donc, sous certaines restrictions, le droit de voter des lois de socialisation.

Quant aux rapports qui peuvent exister entre les deux législations, et aux conflits éventuels auxquels ils peuvent donner naissance, ils sont régis par la règle générale du droit public allemand : « Droit d'Empire passe droit de pays ». D'ailleurs, l'article précédent, dans son alinéa 2, prévoit l'existence d'une Cour de justice suprême de l'Empire, chargée de régler les conflits de cet ordre.

122 — Il reste à connaître le rôle du Conseil économique d'Empire. Le droit de voter des lois reste un privilège sacré de la souveraineté nationale qui délègue ce pouvoir au Parlement. La question qui se pose est donc de savoir si le Conseil d'Empire fait partie du Parlement et quel est son rôle dans la législation.

L'art. 165 de la Constitution, après avoir admis le principe des conseils ouvriers et des conseils économiques, s'exprime ainsi dans son alinéa 4 sur le rôle du Conseil économique du Reich :

« Les projets de loi de politique sociale et de politique économique d'importance fondamentale doivent, avant leur dépôt, être soumis par le Gouvernement d'Empire à l'avis du Conseil Economique d'Empire. Celui-ci a le droit de présenter lui-même de tels projets de loi. Si le Gouvernement d'Empire ne les approuve pas, il doit quand même présenter ces projets au Reichstag en exposant sa manière de voir. Le Conseil Economique d'Empire peut faire défendre ces projets par un de ses membres. »

Le rôle du Conseil économique est donc purement consultatif. Il ne prend aucune part au vote des lois. Mais le Gouvernement est soumis à l'obligation formelle de soumettre tous les projets de politique économique et sociale à l'appréciation du Conseil économique. Les lois de socialisation sont bien les premières à entrer dans cette caté-

gorie: leur portée économique ne le cède en rien à leur portée sociale.

Tel est l'ensemble du système. Il reconnaît au Reich un pouvoir absolu de légiférer en matière de socialisation; il l'accorde également aux Etats, mais non sans certaines restrictions; et il donne un « conseiller précieux », selon les termes de M. Antonopoulo, à ceux qui ont principalement la charge de ces lois. Le problème qu'il résoud était un des plus importants de ceux que la question de la socialisation pouvait soulever. « La formule à laquelle se sont arrêtés les constituants allemands », estime M. Antonopoulo, « constitue une heureuse transaction entre les partisans du droit social et les défenseurs du droit subjectif de l'individu: la nécessité de l'intervention du législateur garantit suffisamment le respect de la propriété privée, ne permet pas aux gouvernants de menacer arbitrairement l'avoir des citoyens, et réserve les droits de la collectivité » ¹⁾.

M. Alibert pense, au contraire, que « la création de ces organes s'inspirait beaucoup plus des idées marxistes et russes que d'un souci de progrès économique et de paix sociale » ²⁾

En fait, les lois de socialisation ne sont jamais intervenues. Dans ces conditions, l'objet des conseils économiques faisait défaut, et leur rôle est forcément resté modeste et inoffensif.

§ 4. — LES CONDITIONS DE LA SOCIALISATION

123. — La Constitution de Weimar a posé certaines conditions au législateur ordinaire, lorsque celui-ci désire procéder à une socialisation. Il ne peut socialiser que:

- 1° sous réserve d'indemnité;
- 2° en respectant les dispositions en vigueur en matière d'expropriation;

¹⁾ Cité par H. ANTONOPOULO, *op. cit.*

²⁾ Raphaël ALIBERT: *Les préoccupations économiques et sociales*, « Rev. des Sciences politiques », 1929.

3° les entreprises économiques privées susceptibles d'être socialisées;

4° lorsqu'il s'agit de syndiquer des industries privées en corps autonomes, le législateur ne peut le faire qu'en cas de besoin urgent.

Nous allons étudier, point par point ces quatre conditions:

Sous-paragraphe 1

INDEMNITÉ

124. — *En Allemagne*, la question de l'indemnité à octroyer aux propriétaires expropriés pour la réalisation des mesures de socialisation, fut longuement débattue au sein de l'Assemblée nationale. Elle fut posée une première fois lors du vote de la loi de socialisation du 23 mars 1919, puis encore au moment de la discussion en commission de l'art. 156 de la Constitution.

C'est bien une lutte de principes qui se livra autour de la question de l'indemnité. C'est en tant que principe que les socialistes se refusaient à voir admettre le paiement de l'indemnité, alors que les partis bourgeois tenaient à ce principe. Finalement, on adopta la formule définitive de l'art. 2 de la loi du 23 mars 1919:

« L'Empire est autorisé par voie législative, et contre une juste indemnité... ».

Mais la question devait surgir à nouveau à propos de l'article 156 de la Constitution. Et de nouveau ce furent les socialistes qui la soulevèrent. En deuxième lecture, on adopta un amendement déposé par le député Katzenstein, et l'obligation d'indemnité fut effacée du § 2 de l'art. 156 de la Constitution.

Voici comment s'exprime le texte de l'art. 156: « L'Empire peut, par une loi, sous réserve d'indemnisation.... transférer à la collectivité... ».

Il existe une grande différence entre les deux textes alle-

mands relatifs à la socialisation. Tandis que la loi du 23 mars reconnaît l'obligation d'indemnité même pour la forme de syndicalisation obligatoire, la Constitution la repousse et se borne à la reconnaître uniquement dans le premier cas, celui de l'expropriation pure et simple.



125. — *En Espagne*, le projet de la Commission des Cortès formulait d'une façon absolue le principe de la socialisation « qui s'effectuera d'une manière graduelle », et celui de la possibilité de l'expropriation sans indemnisation: art. 42 du projet. Le projet affirmait encore que « les services publics et les exploitations qui affectent l'intérêt national doivent être nationalisés dans le plus bref délai possible ».

Le texte constitutionnel approuvé, en décembre 1931, dans l'art. 44, ne suit pas à la lettre celui du projet de la Commission des Cortès. Dans l'alinéa 2 de l'art. 44, nous trouvons une disposition admettant l'expropriation forcée pour cause d'utilité sociale « moyennant une indemnité convenable », et le dernier membre de la phrase ajoute: « à moins qu'une loi approuvée à la majorité absolue du Parlement, n'en dispose autrement ».

Cette indemnité n'est donc posée en principe dans les premiers termes de l'alinéa 2 de l'art. 44 que sous réserve d'exception et avec la possibilité de rejeter la nécessité d'une indemnité.

Les dispositions qui nous intéressent d'une façon plus précise figurent dans les alinéas 3, 4 et 5 du même art. 44. Elles sont très avancées, comme nous allons le voir, et conformément à l'opinion de M. Gidel ¹⁾:

« La propriété pourra être socialisée dans les mêmes conditions ». Et encore ceci:

« Les services publics et les exploitations qui affectent

¹⁾ G. GIDEL: *Les déclarations de droits*, Cours de droit constitutionnel comparé, Doctorat, Paris, 1934-35.

l'intérêt commun peuvent être nationalisés dans les cas où les besoins sociaux l'exigeraient. »

On voit la différence avec le texte de la Commission qui disait : « seront nationalisés d'une façon graduelle ».

En somme, ce sont les conditions imposées pour l'expropriation qui s'appliquent à la socialisation. Il y a là une inspiration dont on trouve la source dans la Constitution allemande de 1919.

Sous-paragraphe 2

L'EXPROPRIATION

126. — L'art. 156 de la Constitution de Weimar exige que pour socialiser on respecte les dispositions en vigueur pour l'expropriation. Ces dispositions sont consignées dans l'art. 153, alinéa 2, de la Constitution, dont la teneur est celle-ci :

« Il ne sera procédé à l'expropriation que pour le bien de la généralité et en vertu de dispositions législatives. Elle aura lieu contre juste indemnité, à moins qu'une loi d'Empire ne dispose autrement. En ce qui concerne le montant de l'indemnité, la voie des tribunaux ordinaires devra rester ouverte en cas de contestation, à moins que les lois d'Empire ne disposent autrement... »

1° Une expropriation ne peut avoir lieu que pour le bien public.

Cette disposition ne se rapporte qu'aux expropriations ordinaires. Elle ne s'applique pas à la socialisation qui est, par principe, une mesure prise toujours dans l'intérêt général et pour le bien de l'Economie nationale.

2° On ne peut exproprier qu'en vertu d'une disposition législative.

Cette disposition fait double emploi avec les termes mêmes de l'art. 156 et de la loi du 23 mars 1919. Nous avons vu plus haut que l'intervention du législateur est indispensable pour la socialisation expropriatrice.

3° Une juste indemnité est nécessaire à moins d'une loi d'Empire spéciale.

Nous sommes ramenés ici à la question de l'indemnité qui est réglée par l'art. 156 lui-même, et que nous venons d'examiner en détail.

4° Les tribunaux ordinaires sont compétents en cas de contestation.

Cette quatrième et dernière disposition est relative à l'autorité compétente pour fixer le montant de l'indemnité. L'art. 153 assigne ce rôle aux tribunaux ordinaires. Ils n'interviennent qu'en cas de contestation entre l'Administration, qui fait des offres, et le propriétaire exproprié.

Sous-paragraphe 3

LA CLAUSE DE MATURITÉ

127. — On a appelé ainsi la clause suivant laquelle, seules, les entreprises aptes à être socialisées peuvent être retirées de la propriété privée pour faire l'objet d'une propriété collective. Elle ne concerne que la première forme de socialisation, celle qui s'attaque à la propriété elle-même.

Nous la rencontrons dans l'alinéa 2 du § 2 de la loi de socialisation, d'où elle a été transportée telle quelle dans l'art. 156 de la Constitution.

Que signifie cette clause? Pour trouver son explication, M. Antonopoulo nous indique qu'il faut recourir au rapport que la Commission de socialisation publiait le 11 décembre 1918. D'après ce rapport, l'aptitude à la socialisation, appelée ici *maturité*, dépend du degré de concentration atteint par la branche de l'économie nationale à laquelle se rattache l'entreprise privée à socialiser.

Dans le premier projet gouvernemental, cette clause n'existait pas; elle n'apparaît qu'après le renvoi du projet à la Commission des Etats où elle fut ajoutée. Les socialistes ne pouvaient évidemment pas s'y opposer sans désavouer leurs propres théories. Pour les partis modérés,

cette clause constituait tout d'abord une limitation à la faculté de socialisation. De plus, elle était conforme à l'intérêt national. Les entreprises concentrées, qui possèdent de gros capitaux, une nombreuse main-d'œuvre, et dont l'activité s'étend sur le marché national tout entier, sont celles qu'il est surtout intéressant de placer sous le contrôle de la communauté. Ce sont ces entreprises qui ont le plus d'influence sur la vie d'un peuple.

Mais qui est-ce qui sera juge de la maturité de ces entreprises? Dans le système élaboré par la Constitution de Weimar, ce sera le législateur. « C'est là encore une façon de faire prédominer la volonté de la nation sur n'importe quelle autre » ¹⁾, dit M. Antonopoulo.

Sous-paragraphe 4

LA CLAUSE DE NÉCESSITÉ URGENTE

128. — Cette clause est spéciale à l'une seulement des formes de socialisation prévues par l'art. 156 de la Constitution de Weimar. Elle ne concerne que le cas de la syndicalisation obligatoire. On s'est demandé pourquoi une telle restriction était imposée pour l'un seulement des quatre cas établis par la Constitution, alors que pour les autres on laisse à l'autorité compétente toute liberté quant au choix du moment?

Il faut chercher la réponse à cette question dans le caractère de compromis dont fait montre toute cette partie de la Constitution. Cette clause est une de ces formules ambiguës autour desquelles deux tendances opposées ont trouvé momentanément un terrain d'entente.

Ainsi que la clause précédente, elle est commune à la loi de socialisation et à l'art. 156 de la Constitution. Grâce à elle, s'est fondue l'opposition qui régnait entre les social-démocrates d'une part, et les partis démocrate et national d'autre part.

A propos de la clause de maturité, pour les démocrates,

1) H. ANTONOPOULO, *op. cit.*

le maintien de la propriété impliquait toutes les prérogatives qui y sont attachées. Pour les socialistes, ce maintien se bornait à une espèce de nue-propriété; l'administration et l'usage des entreprises visées devaient être réglementés dans l'intérêt de l'Economie collective. Il y avait entre ces deux points de vue une opposition manifeste et tenace. Ce fut le parti du Centre qui intervint alors en médiateur. Il proposa une transaction d'après laquelle les entreprises non susceptibles de passer dans la propriété commune ne devaient entrer dans le régime de l'Economie collective, et, ce, sous la forme de la syndicalisation obligatoire, que s'il y avait « nécessité urgente ». L'accord se fit sur cette formule: elle calma les appréhensions des uns, et donna satisfaction à l'amour-propre des autres.

« On peut être sceptique sur ses effets juridiques », estime M. Antonopoulo, « étant donné que le législateur, juge sans appel, reste maître d'apprécier l'urgence et la nécessité » ¹⁾.



129. — En terminant cet exposé objectif des dispositions constitutionnelles allemandes, relatives à la socialisation des industries privées, il importe d'ajouter que les « menaces constitutionnelles proférées à Weimar le 11 août 1919 » ²⁾ sont jusqu'ici restées lettre morte. M. Alibert voit là un « symptôme rassurant ». Et depuis l'avènement de l'« hitlérisme », le collectivisme n'a plus aucune chance de s'établir pour l'instant.

Nous nous sommes occupés uniquement de l'art. 156 de la Constitution allemande. Lui seul crée le régime de socialisation et lui donne sa structure juridique. Les mesures spéciales de socialisation visant la propriété du sol, devaient venir se conformer à ce modèle. L'art. 155 donne seulement la faculté à l'Etat d'appliquer au sol une des

1) H. ANTONOPOULO, *op. cit.*

2) Raphaël ALIBERT, « Revue des Sciences politiques », 1929.

quatre formes de socialisation préconisées par l'art. 156. Aussi laisserons-nous de côté cet article 155, d'une importance tout à fait secondaire à ce point de vue, pour nous attacher, dans la dernière section de ce Chapitre, à l'étude de la Socialisation agraire en Russie.

SECTION IV

LA SOCIALISATION AGRAIRE EN RUSSIE

130. — Le 5 décembre 1936, le Présidium du VIII^e Congrès extraordinaire des Soviets de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes a adopté la nouvelle Constitution de l'U. R. S. S. Cette Constitution ou Loi fondamentale comporte 13 chapitres. Le Chapitre premier règle l'« Organisation sociale », tandis qu'un autre chapitre, le Chapitre X, est consacré aux « Droits et devoirs fondamentaux des citoyens ».

Dans le chapitre relatif à l'organisation sociale, nous trouvons, à l'article 4, la définition du système économique russe actuel :

« La base économique de l'U. R. S. S. est constituée par le système socialiste de l'économie et par la propriété socialiste des instruments et moyens de production, établis à la suite de la liquidation du système capitaliste d'économie, de l'abolition de la propriété privée des instruments et moyens de production et de la suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme ».

La collectivisation de l'agriculture russe doit être distinguée des réformes agraires qui ont suivi la Grande Guerre, en Europe centrale et orientale. Nous jetterons un coup d'œil sur ces réformes, plus loin, quand nous envisagerons les restrictions sociales qui sont apportées au Droit de propriété. Nous avons pensé qu'il était préférable de mettre à part les transformations radicales qui ont été opérées en Russie.

§ 1. — LE LIEN

ENTRE LE PROBLÈME DE LA COLLECTIVISATION DU SOL ET LE PROBLÈME DE LA PRODUCTION

131 . — La Révolution russe est un effort de socialisation et de rénovation de l'agriculture.

Les difficultés de cette entreprise se manifestent dans la diversité des mesures frappant la terre qui se sont succédées jusqu'à la consécration constitutionnelle récente de la propriété collective combinée au Kolkhoz. Des mesures de contrainte on est passé successivement par ce qu'on appelle parfois le « radicalisme agraire » ou « socialisme partageux », pour faire un retour en arrière avec la N E P, et en arriver enfin avec la Constitution de décembre 1936 à la consécration de la propriété coopérative kolkhozienne.

L'agriculture russe apparaît aujourd'hui profondément transformée. Grâce aux Kolkhoz, la culture intensive gagne du terrain. En 1934, 62 % des exploitations étaient collectivisées, 80 % en 1935. Cependant les chiffres de la production globale et des rendements ne sont pas très brillants. En 1933, les résultats escomptés n'ont pas été atteints.

« En Russie », dit M. Perroux, « le problème de la collectivisation du sol se trouve associé au problème de la production, au Plan » ¹⁾. Cela permet de vérifier l'idée que l'économie dirigée porte fatalement une atteinte grave au droit de propriété. Contrairement à l'Italie fasciste, on a voulu d'abord obtenir la socialisation du sol. Plus tard, on s'est rendu compte que le succès de cette réforme dépendait de son résultat économique. Le Kolkhoz est à la fois une œuvre de socialisation et de bonification.

La collectivisation du sol ne supprime pas les difficultés de la bonification, notamment l'effroyable consommation

¹⁾ François PERROUX: *Les Réformes agraires en Europe*, Livre I, Doctorat. Lyon, 1934-1935.

des capitaux, ni celles qui proviennent de la grandeur des entreprises.

§ 2. — LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE
DES FORMES DE LA COLLECTIVISATION

132. — L'histoire des mesures bolcheviques concernant la terre comporte, comme le fait remarquer Jaïtzeff ¹⁾, deux grandes phases :

L'une est une révolution populaire, qui correspond tout à fait à ce que l'on a appelé souvent d'un mot expressif : le « socialisme agraire partageux ».

L'autre est la liquidation de cette première révolution, entreprise dans la pensée de substituer l'exploitation collective à l'exploitation individuelle.

133. — Cet acheminement vers des formes déterminées de collectivisation s'est fait selon des modalités que n'avaient pas prévues les principales doctrines du socialisme agraire.

Les théoriciens du socialisme agraire ont prévu et décrit l'évolution vers la socialisation de la terre sous deux formes principales, auxquelles se ramènent toutes les autres :

a) Pour certains, la forme de l'avenir est la grande culture exploitée par des travailleurs associés. C'est le point de vue développé par Kautsky dans son ouvrage sur la question agraire, traduit en français en 1900.

b) Pour d'autres, nous allons de plus en plus vers la petite culture faite de petites économies paysannes, à base familiale. C'est la thèse sur laquelle insistent les socialistes dans les pays où la structure de l'économie agricole les oblige à adopter une semblable position pour se concilier les masses paysannes.

En Russie, on est passé de la seconde conception — que l'on appelle parfois « radicalisme agraire » — à la pre-

1) JAÏTZEFF : *La Russie économique et sociale*, 1930.

mière qui est celle de la combinaison de la propriété publique ou collective avec la grande exploitation.

Différents observateurs, peu sympathiques à la Russie des Soviets, se sont hâtés de noter que le plus grand paradoxe de la Révolution de 1917 a été de généraliser la propriété individuelle du sol en Russie. Il fut un temps où ils eurent raison. Mais la politique de radicalisme agraire, par où les Soviets ont commencé par force, et qui était en contradiction flagrante avec leur doctrine, a été définitivement abandonnée après la N. E. P.

134. — Bien mieux, le texte même de la Constitution russe du 5 décembre 1936 vient consacrer les formés de la collectivisation de la propriété. Dans le Chapitre premier, intitulé « Organisation sociale », l'article 5 de la nouvelle Constitution déclare :

« La propriété socialiste en U. R. S. S. revêt soit la forme de propriété d'Etat (bien du peuple tout entier), soit la forme de propriété coopérative kolkhozienne (propriété de chaque kolkhoz, propriété des unions coopératives). »

La collectivisation de l'agriculture a donc une base constitutionnelle. Il faut voir dans ce fait une nouveauté qui apparaît comme la manifestation la plus avancée de toutes les tendances sociales qu'il nous a été donné de voir jusqu'ici dans les Constitutions modernes.

Nous allons consacrer de brefs développements aux formes constitutionnelles de la collectivisation agricole.

La collectivisation de l'agriculture revêt deux formes que nous énumère l'art. 5 de la Constitution de 1936 :

- 1° les kolkhoz, ou exploitations collectives des paysans ;
- 2° les sovkhoz, ou exploitations d'Etat.

Sous-paragraphe 1

LES KOLKHOZ

Pour donner une idée précise du kolkhoz, nous décrirons ses formes, et nous analyserons le fonctionnement d'un kolkhoz.

A) *Les formes du kolkhoz*

135. — La forme dominante de l'exploitation est aujourd'hui le kolkhoz. Ce n'est ni tout à fait une exploitation publique, ni simplement une exploitation associée. Il se rapproche de l'une ou de l'autre suivant les variantes avec lesquelles il peut se présenter. Il y a trois variantes :

1° *Le toz :*

Il s'agit d'une simple coopérative pour la culture en commun des terres. Les machines les plus importantes et une partie du bétail sont collectivisées. Mais ni les produits, ni souvent même les terres ne sont collectivisées.

2° *L'artel :*

C'est une exploitation collective. Tous les moyens de production, en principe, sont collectivisés. Toutes les principales opérations de la production agricole sont effectuées en commun. Pourtant le paysan conserve en propre sa maison, sa cour, son jardin, du petit bétail et une vache.

3° *La commune :*

Tous les moyens de production, toutes les opérations agricoles et la consommation elle-même sont collectivisés.

Au début, on employa surtout la forme coopérative, ou « toz ». Ce mode d'exploitation risquait moins que les autres de surprendre et d'irriter les populations paysannes.

A partir d'une délibération du Comité central du parti, prise le 15 mars 1931, il fut entendu que l'exploitation, qui serait la plus favorisée et la plus répandue, serait l'artel. Cette unité économique, malgré son caractère nettement collectif, comporte l'attribution au paysan de quelques biens en possession privative. De l'avis de M. Perroux, « elle est donc toute désignée pour favoriser le passage de l'économie privée à l'économie collective » ¹⁾.

1) François PERROUX, *op. cit.*, page 111.

Au mois de février 1931, les artels représentaient 80 % des kolkhoz; venaient ensuite les toz, et, après seulement, les communes.

B) *Fonctionnement du kolkhoz*

136. — Le kolkhoz a été soumis à des statuts types rédigés par le Gouvernement soviétique, en forme de loi. Ils contiennent les règles essentielles auxquelles doivent obéir les kolkhoz de chaque sorte : toz, artel et commune.

Nous nous bornerons à résumer les dispositions essentielles qu'un texte de décembre 1929 a énoncées en ce qui concerne l'artel.

Aux termes de ce document, l'artel est défini : « Une association de travailleurs agricoles qui mettent en valeur de petites ou moyennes exploitations et qui, en groupant leurs forces et leurs instruments de travail, créent une grande unité de production collective, qui a pour objet d'obtenir de hauts rendements et de forts excédents de produits ».

C'est au point de vue économique que le fonctionnement de l'artel est le plus intéressant à étudier.

137. — Considérons d'abord la propriété des facteurs de la production.

Les membres de l'artel abandonnent en même temps que leur terrain, les bâtiments d'exploitation, l'outillage et le bétail qu'ils possédaient. De plus, pour avoir le droit de pénétrer dans l'artel et d'en devenir membres, ils versent un droit d'admission, calculé sur leur fortune totale socialisée ou non. Ces éléments constituent un fonds indivisible. Restent seulement en dehors de cette masse et appartiennent aux membres, les bâtiments d'habitation, le petit outillage agricole, et le petit bétail.

138. — Pour ce qui est de la gestion et de la direction de l'affaire, l'artel présente, au moins extérieurement, beaucoup de ressemblance avec une entreprise capitaliste,

une société par actions par exemple. L'atmosphère et les institutions sont assez différentes. Mais l'orientation générale de la production, la détermination des quantités à obtenir et des techniques à utiliser, appartiennent à des représentants des intéressés. Cependant, dans une société par actions, l'assemblée des actionnaires, c'est-à-dire des propriétaires, est en théorie toute puissante, alors que dans l'artel, la haute main appartient à l'assemblée des membres de l'exploitation, c'est-à-dire à l'ensemble des travailleurs.

139 — Le mode de rémunération des agents de la production a subi une évolution intéressante.

Aujourd'hui, on a complètement changé de méthode. Anciennement, on répartissait au sein des kolkhoz, le produit d'après le nombre de bouches à nourrir. Cette méthode se révéla, à l'usage, inapplicable. Les chômeurs urbains abandonnaient les villes pour se rendre dans les campagnes et s'y faire entretenir par les membres de leurs familles qui travaillaient dans un kolkhoz. A l'heure actuelle, les travailleurs sont rémunérés d'après la quantité et la qualité du travail qu'ils ont fourni. C'est ce principe que proclame l'art. 118 de la nouvelle Constitution qui garantit le droit au travail :

« Les citoyens de l'U. R. S. S. ont droit au travail, c'est-à-dire le droit de recevoir un emploi garanti, avec rémunération de leur travail, selon sa quantité et sa qualité ».

Les dirigeants soviétiques se sont efforcés à la fois d'éviter tout mode de rétribution qui pourrait rappeler le salaire de l'entreprise capitaliste et d'individualiser, de personnaliser la rémunération de chaque travailleur. Il est formellement interdit d'évaluer les prestations de travail en espèces. Chaque membre du kolkhoz détient un livret sur lequel sont inscrites les heures de travail qu'il a accomplies. Après avoir opéré différents prélèvements sur le produit de l'exploitation en nature et en espèces, on répartit ce qui reste proportionnellement au nombre d'heures

de travail effectuées par chaque membre de l'exploitation et inscrites sur leur livret.

140. — Quant à l'écoulement des produits, le Gouvernement soviétique a éprouvé beaucoup de difficultés à substituer une exploitation vraiment collectivisée à une exploitation de type capitaliste. D'après son idéal théorique, l'exploitation collective ne devrait pas dépendre du marché. On a bien essayé d'interdire aux kolkhoz de vendre les excédents de leurs productions agricoles à un autre acheteur qu'à l'Etat. Mais les décrets des 6, 10 et 20 mai 1932 rattachèrent de nouveau les kolkhoz au marché, c'est-à-dire, les soumirent à cette loi du prix qui est caractéristique du capitalisme.

141. — Par tous ces traits, on voit que le kolkhoz, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, ne peut pas être considéré comme une exploitation collective correspondant rigoureusement à la définition théorique que l'on doit donner de l'unité de production dans un régime socialiste. « Pour partie », dit M. Perroux, « il est une forme de production qui satisfait les besoins des travailleurs directement, sans qu'intervienne le jeu du prix. Sous d'autres aspects, il est une exploitation qui fonctionne dans un but et selon des techniques analogues à ceux de l'entreprise de type capitaliste » ¹⁾.

Sous-paragraphe 2

LES SOVKHOZ

142. — Les sovkhoz sont de grandes exploitations étatiques. Leur structure et leur fonctionnement sont ceux de toutes les exploitations publiques. Les facteurs de la production appartiennent tous à l'Etat. L'ensemble du personnel est formé par des travailleurs salariés. L'Etat possède et dirige l'exploitation, et la récolte entière est sa propriété.

¹⁾ F. PERROUX, *op. cit.*, page 117.

De même que l'on peut distinguer plusieurs sortes de kolkhoz, les sovkhoz ne doivent pas être placés tous sur le même plan. Tous, pourtant, ont un point commun: ils représentent des exploitations publiques proprement dites. Nous allons les classer suivant la nature des produits et des denrées agricoles qu'ils donnent.

A) *Les usines à blé*

143. — Les sovkhoz les plus importants s'appliquent à la culture des céréales. Au printemps de 1931, il y avait, sur l'ensemble du territoire soviétique, 175 de ces « usines agricoles » ¹⁾, selon l'expression de M. Perroux.

D'immenses terrains incultes sont livrés au travail mécanique accompli sur une grande échelle. L'avantage que présente l'exploitation par sovkhoz est de pouvoir compenser une récolte mauvaise à un certain endroit par une récolte meilleure obtenue dans une autre région. Des dommages, qui auraient été très graves pour des exploitations isolées, sont ainsi grandement diminués.

Le plus important de tous les sovkhoz se nomme: le Géant. Celui-ci est à l'heure actuelle la plus grande exploitation agricole du monde.

1° Le Géant nous permet d'apercevoir deux fonctions distinctes que remplissent les sovkhoz:

Le Géant est destiné à accomplir des tâches de production. C'est une exploitation qui est une immense « usine à blé », dont le rendement est plus élevé que la moyenne générale pour toute la Russie.

Mais le Géant joue encore le rôle d'institution de propagande et d'assistance agricole à l'égard des communautés paysannes et des kolkhoz voisins. En dehors des travaux qu'il effectue directement pour le compte de ces derniers, son personnel agronome donne des conseils à la population paysanne environnante.

¹⁾ F. PERROUX: *Les Réformes agraires en Europe*, Livre 1, cours de Doctorat, Lyon, 1934-35, p. 118.

2° Les résultats obtenus dans cette exploitation monstre sont très discutés. Un enquêteur américain, M. Knickerbocker, a mis en évidence un subterfuge de la direction, au moyen duquel des profits peuvent apparaître dans la comptabilité sans qu'ils soient réalisés en fait. Les machines employées à la culture sont passées à d'autres exploitations d'Etat moins importantes ou à des exploitations collectives, dès qu'elles sont à demi usées. Ainsi le Géant n'amortit pas les machines qu'il emploie, et les pertes consécutives à cette lacune n'apparaissent pas dans sa comptabilité. On comprend, dans ces conditions, le sens d'une déclaration faite par Staline, suivant laquelle les sovkhoz sont des centres de démonstration. Certains d'entre eux sont, sans aucun doute, des instruments de propagande destinés à « démontrer » aux pays capitalistes étrangers l'excellence des procédés de collectivisation.

B) *Les sovkhoz*

destinés à des productions autres que les céréales

144. — Ils sont beaucoup moins importants que les précédents. Ils ont surtout pour objet la production des matières premières destinées à l'industrie: coton, lin, graines oléagineuses... D'autres sovkhoz sont spécialisés dans l'élevage du bétail.

Tous ces sovkhoz présentent des défauts communs. L'intervention administrative de l'Etat remplace le jeu rapide, précis et nuancé des initiatives individuelles. Une administration centralisée « ne peut organiser qu'avec les plus grandes difficultés, et en s'exposant aux erreurs les plus lourdes, la distribution des produits et celle de la main-d'œuvre » ¹⁾.

Sous le rapport de la technique, les progrès de l'agriculture russe ont été rapides et continus. Il ne faut pas oublier que le kolkhoz reste la forme principale d'exploitation agricole dans la Russie d'aujourd'hui.

1) F. FERROUX, *op. cit.*, p. 122.

En liaison étroite avec les progrès que font les cultures intensives, on constate une mécanisation constante des travaux des champs.

La politique de collectivisation a eu des conséquences sociales d'une extrême gravité. On espérait que le passage à des cultures intensives pourrait absorber une main-d'œuvre plus nombreuse. Mais le chômage s'est au contraire étendu du fait de la comptabilité détaillée des tâches effectuées par chacun, et surtout sous l'action du machinisme employé pour les travaux des champs. Les travailleurs agricoles qui ne sont pas employés dans les campagnes ne vont pas volontiers chercher du travail dans les centres urbains.

« L'aspect social de la politique de collectivisation montre », selon l'avis de M. Perroux, « que le problème fondamental de la terre, tel qu'il s'est toujours posé en Russie, subsiste dans ses données essentielles et avec son sens traditionnel. Seul son mode s'est transformé » ¹⁾.



145. — La politique de collectivisation a montré que les reproches adressés aux exploitations publiques ou collectives ne sont pas théoriques. La presse et les spécialistes soviétiques inscrivent au passif du système de nombreux griefs dont les principaux sont une grande paperasserie, des lenteurs et des incertitudes. « De plus, il apparaît un manque du sens des responsabilités dans le personnel d'exécution et la terreur des responsabilités dans le personnel de direction. L'indiscipline et le désordre régissent aussi dans l'exécution des tâches » ²⁾,

La politique de collectivisation a, par ailleurs, démontré l'insuffisance théorique du socialisme. Les rapports entre les secteurs collectivisés et les secteurs privés, l'importance dans une économie collectivisée du marché et des prix, les antagonismes entre les villes et les campagnes et les

¹⁾ F. FERROUX, *op. cit.*, p. 136.

²⁾ A. MURAT: *Le propriétaire agraire en Italie*, thèse, Lyon 1936.

moyens de les résoudre, sont autant de problèmes négligés par les doctrinaires socialistes. « Ceux-ci n'ont d'autre préoccupation que de prêcher un idéal et de répandre une foi » ¹⁾, a dit M. Perroux.

146 — Si la constitution de très grandes exploitations collectives ou publiques a été possible en Russie, c'est pour une série de raisons géographiques, historiques et sociales :

a) De très larges fractions de la production agricole russe (le blé, les céréales, certaines plantes industrielles) se prêtent à la culture en grand et à la culture mécanisée ;

b) La Russie disposait d'espaces immenses dont certains n'étaient pas encore cultivés ;

c) La main-d'œuvre agricole russe n'est pas habituée au standard matériel de vie, et n'est pas au niveau intellectuel de la moyenne de la main-d'œuvre agricole des pays de l'Europe occidentale. Elle a une expérience séculaire de la misère qui l'a accoutumée à endurer les pires privations. En même temps, « elle est animée d'un mysticisme qui, au moins par moments, peut donner prise à la propagande révolutionnaire » ²⁾,

Par conséquent, même si l'on démontrait le plein et définitif succès de l'exploitation collective en Russie, l'on n'aurait tout de même pas apporté le moindre argument en faveur de la transposition de ce procédé d'exploitation dans une économie de l'Europe occidentale, en France, par exemple. Or, la démonstration en question est loin d'être faite.



147. — Cette expérience de collectivisation reste malgré tout isolée. Dans tous les autres pays de l'Europe centrale et orientale, la réforme foncière a peut-être apporté des limitations au droit de propriété, au nom de l'intérêt social. Mais cette réforme agraire n'a cependant

1) F. PERROUX, *op. cit.*, p. 151.

2) Auguste MURAT: *La propriété agraire en Italie*, thèse, Lyon, 1936.

pas atteint le principe même de la propriété privée. Elle a consisté dans le partage des *latifundia* en vue de satisfaire les revendications des prolétaires agricoles (surtout ce que l'on a appelé la « faim de la terre »), et en vue, aussi, d'obtenir une amélioration de l'agriculture. Certaines lois peuvent contenir des stipulations inspirées des doctrines collectivistes. Mais, en pratique, on a procédé à l'expropriation, moyennant indemnité, des domaines excédant une superficie donnée, pour les attribuer à des cultivateurs méritants.

CHAPITRE II

Les Limitations Sociales apportées au Droit de Propriété

***Section I : Le droit de propriété de la déclaration
des droits de 1789 à nos jours.***

Section II : Le droit de propriété et sa fonction sociale

***Section III : Les répercussions de la fonction sociale de
la propriété dans la question agraire.***

148. — Après la limitation de la liberté industrielle résultant de l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'industrie, les nouvelles tendances sociales des Constitutions se caractérisent encore par la profonde transformation qu'elles font subir au type le plus classique de tous les droits insérés dans les Déclarations : la propriété.

Avant de voir ce que devient de nos jours le Droit de propriété, il n'est pas sans intérêt, pensons-nous, de jeter un coup d'œil sur les dispositions qui lui sont consacrées depuis la Déclaration française des Droits de 1789 jusqu'au Droit public contemporain.

SECTION I

LE DROIT DE PROPRIÉTÉ DE LA DÉCLARATION DES DROITS DE 1789 A NOS JOURS

149. — La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, du 26 août 1789, dans son article 2, a proclamé que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la *propriété*, la sûreté et la résistance à l'oppression ».

Et dans l'article 17, il a été consigné que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

— Cette même garantie a été adoptée par la Constitution de 1793. Cette Constitution a défini le droit de propriété comme celui, qui appartient à tout citoyen, de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie.

— La même définition apparaît aussi dans la Déclaration des Droits et Devoirs de l'homme et du citoyen, précédant la Constitution du 5 fructidor, an III. Mais cette Déclaration des droits contient en outre les obligations des législateurs, et, d'après elle, pour le maintien de la société, ceux qui la composent doivent connaître et remplir également leurs devoirs. Parmi ces devoirs, figurent ceux de défendre la société, la servir et vivre soumis aux lois. C'est sur le maintien des propriétés privées que reposent la culture des terres, toutes les productions, tous les moyens de travail et tout l'ordre social. Tout citoyen doit ses services à la patrie et au maintien de la liberté, de l'égalité et de la propriété, toutes les fois que la loi l'appelle à les défendre.

150. — La Charte constitutionnelle du 4-10 juin 1814 considérait aussi toutes les propriétés comme inviolables, sans aucune exception. Elle ratifiait le principe d'après lequel c'est seulement avec une indemnité préalable et pour cause d'intérêt public que l'Etat peut exiger le sacrifice d'une propriété.

— Ces principes ont été également formulés dans la Charte du 14 août 1830 et dans la Constitution du 4 novembre 1848. Celle-ci établissait que la confiscation des biens ne pourrait jamais être rétablie. Elle affirmait que la République reconnaissait des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs aux lois positives et avait pour principe la Liberté, l'Egalité et la Fraternité, et pour base la Famille, le Travail, la Propriété et l'Ordre public. Les citoyens devaient concourir au bien-être commun en s'entr'aidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu. La République devait protéger le citoyen dans sa personne, sa religion, sa propriété et son travail.

— La Déclaration des Droits de 1789 a considéré comme « droit naturel et imprescriptible, sacré et invio-

lable », le droit de propriété; ses garanties juridiques ont atteint leur maximum dans les diverses Constitutions postérieures et plus spécialement dans la Loi d'expropriation forcée du 13 mai 1841.

Le Code civil de Napoléon, dans son article 554, établit que la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la façon la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage défendu par la loi et les règlements. Dans cette définition juridique du droit de propriété, il y a une contradiction évidente entre les mots « façon absolue de jouir et de disposer » et les limitations fixées à ce droit par les Lois et les Règlements.

Cette définition a été à peu près maintenue dans l'article 903 du Code civil allemand. Le propriétaire d'une chose peut, « sauf disposition contraire de la loi et sauf l'effet des droits qui appartiennent aux tiers, se comporter à l'égard de cette chose *comme bon lui semble* ».

151. — A peu près un siècle plus tard, une autre révolution, la révolution russe; « aussi profonde que celle de 1789 en France, dans ses origines, son idéologie et ses conséquences » ¹⁾, est venue modifier l'organisation économique et sociale de l'ancien Empire des Tsars.

La « Déclaration des Droits du peuple travailleur et exploité » adoptée par le Congrès panrusse a été incorporée à la Constitution de la République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie, du 10 juillet 1918. Cette déclaration affirmait que, en vue de la réalisation de la conception socialiste de la société, le III^e Congrès panrusse des Soviets décidait de supprimer la propriété privée de la terre afin de réaliser sa socialisation. On déclarait propriété nationale, sans aucune espèce d'indemnité, toutes les terres qui devaient être confiées aux travailleurs sur la base d'une jouissance égale pour tous. L'art. 6 de la Constitution Soviétique de 1936 affirme que: « La terre, le

¹⁾ GASCON Y MARIN: *Le Droit de propriété selon le Droit public contemporain*, in « Annuaire de l'Institut International de Droit public », 1930.

sous-sol, les eaux, les forêts, les fabriques, les mines de charbon et de minerai, les chemins de fer, les transports par eau et par air, les banques, les communications postales et électriques, les grandes entreprises agricoles organisées par l'Etat (sovkhoz, stations de machines et de tracteurs, etc.), ainsi que les entreprises municipales et la masse fondamentale des habitations dans les villes et les agglomérations industrielles sont la propriété de l'Etat, c'est-à-dire le bien du peuple tout entier ».

152. — Les Constitutions françaises qui suivent la Déclaration de 1789, et la Constitution russe de 1936, s'inspirent de principes absolument opposés. Les unes affirment le maintien de la propriété individuelle comme un droit subjectif sacré et inviolable. L'autre, très récente, nie l'existence de la propriété individuelle, et établit le collectivisme comme principe économique de l'organisation juridique de la terre.

D'après les textes constitutionnels inspirés des idées de 1789-1791, la nécessité publique peut déterminer une privation du droit de propriété, mais non détruire son véritable contenu économique. L'indemnité préalable et juste est toujours la condition essentielle pour exproprier.

Dans la loi russe de 1918, l'expropriation est réalisée sans aucune indemnité. La propriété privée de la terre est supprimée, et certaines catégories de biens sont déclarées propriété nationale.

Ce n'est pas la Constitution soviétique seule qui implique une modification radicale des prescriptions constitutionnelles dérivant de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. D'autres Constitutions, dont nous analyserons les dispositions dans le détail, et notamment celle de l'Allemagne en Europe, et celle du Mexique en Amérique, laissent apparaître une transformation juridique essentielle introduite dans le régime du droit de propriété.

C'est un fait que le droit de propriété a subi une profonde transformation. La Déclaration de 1789 et les pres-

criptions constitutionnelles postérieures garantissent, avant tout, la non-privation du droit de propriété totale ou partielle sur des choses déterminées. Les Constitutions n'entraient pas, d'ailleurs, au fond du problème de la détermination du contenu du droit de propriété. Elles prévoient que la confiscation ne sera jamais appliquée, elles fixent les cas d'expropriation pour laquelle elles posent la condition « *sine qua non* » de l'indemnité juste et préalable.

Au *xix^e* siècle, les législateurs constituant ont suivi le chemin ouvert par les hommes de la Révolution :

Ainsi, le *Statut Sarde* du 4 mars 1848, en parlant des droits et devoirs des citoyens, établit dans son art. 29 que « toute propriété, sans aucune exception, est inviolable : nonobstant, si l'intérêt public légalement constaté l'exige, le propriétaire peut être obligé d'en céder le tout ou une partie, moyennant une indemnité juste d'après les lois ».

188. — *Les Constitutions espagnoles*, à partir de celle de 1812, avaient reconnu le même principe. Cette Constitution de 1812, dans son article 4, établissait que la nation était obligée de conserver et protéger, par des lois sages et justes, la liberté civile de la propriété et les autres droits légitimes des individus. Les Constitutions de 1837, 1845, 1856 et 1869 ont adopté le même texte que celui qui se trouve dans le paragraphe premier de l'article 10 de la Constitution du 30 juin 1876. Ce dernier article stipule que la peine de confiscation des biens ne sera jamais imposée. Nul ne pourra être privé de sa propriété que par une autorité compétente et pour cause justifiée d'utilité publique, et toujours avec l'indemnité préalable. Ces mots « utilité publique », comme cause d'expropriation, ont été substitués aux mots « utilité commune », employés dans les Constitutions antérieures à 1876. Nous étions encore bien loin de l'« utilité sociale » que nous verrons apparaître dans la Constitution du 9 décembre 1931.

SECTION II

LE DROIT DE PROPRIÉTÉ ET SA FONCTION SOCIALE

154. — Le droit de propriété, droit individuel anciennement considéré comme absolu, n'est plus ce droit auquel les Pouvoirs publics ne pouvaient imposer des limitations que moyennant une juste et préalable indemnité. Il a été remplacé aujourd'hui par une notion qui lui refuse ce caractère de droit absolu. Depuis assez longtemps, de l'avis des civilistes mêmes, la propriété avait des limites légales parfaitement réelles et définies. Mais depuis la Constitution de Weimar de 1919, les limitations apportées au droit de propriété ont même fait l'objet de dispositions constitutionnelles dans les divers pays qui se sont donné des Constitutions. En agissant ainsi, les constituants se sont souciés de l'« intérêt social » ¹⁾. Mais sur le plan de la doctrine, ces nouvelles tendances constitutionnelles relatives à la propriété s'inspiraient d'une théorie dont nous allons maintenant indiquer les grandes lignes : la Théorie de la fonction sociale.

Sous-Section I

ETUDE OBJECTIVE ET CRITIQUE DE LA THÉORIE DE LA PROPRIÉTÉ FONCTION SOCIALE

155. — En général, ainsi que l'écrivit Adam Smith dans la « Richesse des Nations », « en travaillant pour soi-même, on sert souvent la société plus efficacement que lorsqu'on travaille pour l'intérêt social » ²⁾, Le plus souvent, en effet, en matière économique, intérêt individuel et intérêt général sont satisfaits en même temps. Mais il

1) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH : *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Chapitre III, « Les Déclarations des droits d'après-guerre », Paris, 1936.

2) Cité par R. GONNARD, *Histoire des Doctrines économiques*.

faut aussi reconnaître que des conflits de plus en plus fréquents apparaissent entre ces deux intérêts. « Le Bien commun, étant un produit et non une somme, est quelque chose de distinct du bien privé de tel ou tel homme »

Il existe aussi certains biens sortis déjà du domaine de l'« appropriation privée », ou destinés à en sortir pour certains pays. Tels sont l'énergie hydraulique, le charbon, le pétrole et la potasse. Entre les mains des particuliers, ces biens pourraient être considérés comme dangereux pour le bien public, la défense nationale, ou pourraient constituer des monopoles économiques d'une puissance redoutable.

Il y a, dit Pie XI dans l'Encyclique *Quadragesimo anno* : « certaines catégories de biens, pour lesquels on peut soutenir avec raison qu'ils doivent être réservés à la collectivité, lorsqu'ils en viennent à conférer une puissance économique telle qu'elle ne peut, sans danger pour le bien public, être laissée entre les mains de personnes privées ».

Ce que nous avons vu plus haut, à propos du rôle industriel de l'Etat, s'applique ici aussi pour la propriété privée. On ne doit prendre de telles mesures d'expropriation que pour des raisons très graves, car l'expérience prouve que l'Etat doit autant que possible, éviter d'absorber l'activité libre de ses membres. En tout cas, quelles que soient les préférences personnelles, il faut convenir avec M. Chauffardet que « les choses d'essence collective sont de plus en plus nombreuses dans une civilisation ascendante » ¹⁾.

Mais la fonction sociale de la propriété s'entend de la propriété privée. Il ne s'agit pas de savoir quels sont les biens qui doivent entrer dans le domaine public, mais bien au contraire de savoir dans quels buts doivent être utilisés les biens possédés par des particuliers.

Plusieurs doctrines économiques sont intervenues pour

1) M. CHAUFFARDET : *Le problème de la perpétuité de la propriété*. Chapitre II, « Nature juridique de la perpétuité de la propriété », thèse, Aix-en-Provence, 1933.

attribuer au droit de propriété un caractère plus ou moins absolu. De toutes ces théories, c'est celle de la propriété fonction sociale que les temps présents semblent consacrer d'une façon précise et de plus en plus généralisée. C'est donc à l'examen de cette théorie que nous nous arrêterons le plus longuement.

Les concepts juridiques ne doivent pas être le fruit des spéculations de notre raison pure. Il faut, au contraire, les déduire de l'observation des faits sociaux et concilier, dans la mesure du possible, nos aspirations morales immuables avec les besoins économiques et sociaux de notre temps et de notre milieu. Toute construction de l'esprit ne reposant pas sur les données du réel, est destinée à s'écrouler. Notre doyen, M. G. Morin, écrit que « la révision de la technique de notre Droit pour l'adapter aux exigences des faits, est une nécessité de l'heure présente ». Cette pensée ne peut-elle pas s'appliquer à l'étude des limitations apportées au Droit de propriété, limitations consacrées par le Droit constitutionnel moderne et appliquées dans les réformes agraires réalisées en Europe Centrale dans les années qui ont suivi la guerre mondiale de 1914-1918.

156. — Le Code civil considérait le propriétaire comme un souverain. A cette conception, il convient de comparer celle que soutiennent les chefs des diverses doctrines économiques, relativement au droit de propriété.

Si nous mettons en parallèle les doctrines individualiste et socialiste, nous voyons que leur but est le même : l'individu. Mais alors que l'individualiste dit : « tout par l'individu pour l'individu », le socialiste oppose : « tout par la société pour l'individu ». Les moyens seuls diffèrent. M. Gurvitch a observé ¹⁾ que la conception marxiste de

¹⁾ GURVITCH : *Socialisme et propriété*, in « Revue de métaphysique et de morale », 1930, p. 118 : « Il (Duguit) a excellemment montré que l'idée romaine de la propriété absolue, en vertu de laquelle le caractère inconditionné du pouvoir du propriétaire sur la chose ne peut être limité que dans le cas où la jouissance de la chose nuit au droit des autres propriétaires, disparaît de plus en plus de la vie juridique moderne. On voit surgir à sa place l'idée de la *propriété fonctionnelle ou relative*, qui

la propriété n'a fait que changer le titulaire du droit, cette doctrine conservant la notion individualiste de la propriété. Et M. Paul Coste-Floret ajoute dans le même sens : « On peut dire que le socialisme accomplit sur le terrain de la propriété une œuvre analogue à celle de la Révolution sur le terrain de la souveraineté. Elle change le titulaire, sans changer la nature du droit » ¹⁾. Si la conception individualiste de la propriété peut encourir le reproche de ne faire le bonheur que de quelques individus, il est à craindre par contre que la conception socialiste de ce droit ne fasse le malheur de tout le monde. Cette dernière aboutit à l'abolition de toute propriété privée portant sur les instruments de production et même, dans certaines écoles extrêmes, sur les biens de consommation.

Un individualisme absolu, qui attribue toujours à la propriété privée une « valeur inconditionnée » ²⁾, selon l'expression de M. Gurvitch, « ne tient pas suffisamment compte de son double aspect individuel et social, ou sacrifie trop le second au premier » ³⁾, dit M. Chauffardet. Et celui-ci ajoute que le « socialisme ne tient pas compte des exigences du droit naturel », et se demande ce que « deviendrait dans un tel régime, l'individu soumis totalement à la société, privé de sa propriété naturelle, c'est-à-dire de ce prolongement de sa personnalité dans le temps qu'est une propriété durable ».

157. — Après avoir jeté un coup d'œil rapide sur la doctrine socialiste, nous allons nous attacher au con

sidère la propriété comme fonction d'un tout et admet sa limitation par une série d'obligations positives, enserrant la propriété dans un réseau étroit de garanties et de restrictions, qui lui sont imposées au nom de la solidarité sociale. Le socialisme-marxiste n'a jamais attaché d'importance à cette modification de la nature même de la propriété, et il a ramené tout le problème au changement des sujets de la propriété : au lieu du propriétaire individuel, le propriétaire collectif, l'Etat ».

1) P. COSTE-FLORET : *La Nature juridique du Droit de propriété d'après le Code civil et depuis le Code civil*, thèse, Montpellier, 1935.

2) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, Section V : « La perpétuité de la propriété

3) GURVITCH, *op. cit.*
et les doctrines économiques ».

traire à faire un sérieux examen d'une doctrine à l'ordre du jour : la théorie de la propriété fonction sociale. Il est en effet très intéressant de comparer cette dernière doctrine à celle de la propriété droit absolu : nous sommes là en présence de deux théories parfaitement différenciées dans leur conception juridique et non pas seulement dans le sujet attributaire du droit. Cette théorie de la fonction sociale nous intéresse encore plus spécialement pour l'influence qu'elle a exercée sur l'évolution de notre Droit positif, et en particulier du Droit constitutionnel récent.

Auguste Comte, chef du sociologisme positiviste, s'est parfaitement aperçu de la transformation de la propriété. A son avis, chaque citoyen constituant réellement un fonctionnaire public, « ce principe universel doit certainement s'étendre jusqu'à la propriété, où le positivisme voit surtout une indispensable fonction sociale destinée à former et à administrer les capitaux, par lesquels chaque génération prépare les travaux de la suivante. Sagement conçue, cette appréciation normale ennoblit sa possession, sans restreindre sa juste liberté, et même en la faisant mieux respecter » ¹⁾. Cette théorie maintient l'appropriation individuelle, et ainsi elle s'oppose à la fois à l'individualisme par sa conception de la *propriété fonction sociale*, et au collectivisme que M. Duguit définit « écrasement de l'individu et retour à la barbarie » ²⁾,

Dans un tel système, le propriétaire détenteur d'une richesse ne doit être juridiquement protégé que s'il remplit parfaitement sa fonction sociale. Il doit donc être exproprié, si on le juge inférieur à la mission qui lui a été confiée. Ce principe peut se défendre en théorie. Mais il est probable, comme le pense M. Chauffardet, que son application donnerait lieu à des difficultés et à des abus. On risquerait ainsi d'enlever à la propriété la sécurité et la durée nécessaires pour permettre à l'intérêt personnel

1) Cité par L. DUGUIT, dans *Le Droit social, le Droit individuel*, p. 148.

2) Cité par M. CHAUFFARDET : *Le problème de la perpétuité de la propriété*, Aix-en-Provence, 1933, p. 81.

de se développer, au plus grand profit de la collectivité. « Ce qu'on peut surtout reprocher au positivisme », dit M. Chauffardet, « c'est d'éliminer systématiquement les droits découlant de la nature humaine » ¹⁾. Il paraît, à notre avis, exagéré de faire de la société une réalité supérieure et antérieure à celle de ses membres.

Mais nous n'avons pas ici à faire un exposé critique approfondi de la doctrine du doyen Duguit. Nous nous contenterons d'exposer sa doctrine.

158. — Duguit, appelé à examiner « les transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon », a essayé de « montrer que l'évolution juridique est, dans ses lignes générales, identique dans tous les pays parvenus à peu près au même degré de civilisation et qu'elle se caractérise par la substitution constante et progressive d'un système juridique d'ordre réaliste et socialiste à un système d'ordre métaphysique et individualiste » ²⁾. Pour lui, cette évolution a donc pour caractère essentiel la substitution à la conception métaphysique de droit subjectif, de la notion de fonction sociale.

Dès sa première conférence, M. Duguit résume sa pensée sur le droit de propriété en termes très nets. Après avoir affirmé que la propriété est une condition indispensable de la prospérité et de la grandeur des sociétés et que les doctrines collectivistes constituent un retour à la barbarie, il ajoute : « Mais la propriété n'est pas un droit ; elle est une fonction sociale. Le propriétaire, c'est-à-dire le détenteur d'une richesse a, du fait qu'il détient cette richesse, une fonction sociale à remplir ; tant qu'il remplit cette mission, ses actes de propriétaire sont protégés. S'il ne la remplit pas ou la remplit mal, si, par exemple, il ne cultive pas sa terre, laisse sa maison tomber en ruine, l'intervention des gouvernants est légitime pour le contraindre à

1) M. CHAUFFARDET, *ibid.*

2) DUGUIT : *Les transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, Alcan, 1912, Avertissement.

remplir ses fonctions sociales de propriétaire, qui consistent à assurer l'emploi des richesses qu'il détient, conformément à leur destination » ¹⁾).

Ayant à examiner plus spécialement la notion juridique de la propriété, Duguit s'efforce de nous démontrer qu'à la conception individualiste du Code Napoléon se substitue celle de fonction sociale. Pour expliquer d'abord qu'une évolution est ici nécessaire, il propose le raisonnement suivant. La propriété est une institution fondée pour répondre à un besoin économique; or, les besoins économiques évoluent; donc, la notion de propriété évolue. Dans quel sens se fait cette évolution? Dans un sens social, et non socialiste pour éviter la confusion avec le mot « collectiviste ». Aux dires de Duguit, cette évolution signifie: « que la propriété individuelle cesse d'être un droit de l'individu pour devenir une fonction sociale » ²⁾,

M. Duguit déclare encore que « l'individu n'est pas une fin, mais un moyen, qu'il n'est qu'un rouage de la vaste machine qu'est le corps social, que chacun de nous n'a de raison d'être dans le monde que par la besogne qu'il accomplit dans l'œuvre sociale » ³⁾, Ceci revient à présenter le travail comme l'unique titre à recevoir notre subsistance et tend à ne justifier la propriété que par l'utilité sociale. Cette thèse ne résiste pas à l'objection que nous trouvons formulée dans l'ouvrage de M. Chauffardet: les individus, même lorsqu'ils sont devenus des « rouages » inutilisables de la « machine » sociale, ont encore droit à la vie, et par conséquent à la propriété qui est pour eux un droit avant d'être une fonction sociale.

« Il n'est pas douteux », écrit M. Duguit, « que la conception de la propriété, droit subjectif, disparaît pour faire place à la conception de la propriété, fonction sociale ». Il serait plus exact, semble-t-il, d'admettre à côté du développement considérable de cette dernière forme, le

1) DUGUIT, *op. cit.*, p. 21.

2) DUGUIT: *Les transformations générales du Droit privé*, p. 148, 149.

3) *Ibid.*, p. 154.

maintien dans une mesure appréciable, du droit subjectif que représente la propriété. Au lieu de cela, Duguit affirme que : « la propriété est pour tout détenteur d'une richesse, le devoir, l'obligation d'ordre objectif, d'employer la richesse qu'il détient à maintenir et à accroître l'interdépendance sociale » ¹⁾. Selon lui, chaque membre de la société doit y remplir une fonction en raison de la place qu'il y occupe. Or, le détenteur d'un bien peut seul augmenter la richesse générale en le faisant valoir. Il est donc obligé socialement à ce devoir, et la société ne lui devra protection que dans la mesure où il l'accomplira.

59. — Cette doctrine de M. Duguit est décisive dans sa partie destructrice. Duguit a montré, de façon définitive, l'insuffisance de la théorie individualiste traditionnelle en face des solutions de notre Droit positif.

Mais, dans sa partie constructive, sa théorie ne nous semble pas exacte. Ainsi que l'écrit M. le doyen Morin ²⁾, « La propriété *n'est pas* une fonction sociale; *elle a* une fonction sociale, mais aussi une fin d'utilité individuelle pour le propriétaire dont le droit subjectif est maintenu; ce droit subjectif que Duguit, par son système, est condamné à écarter ». Cette distinction qui, à première vue, peut paraître superflue ou sophistique, a une importance considérable si l'on veut sauvegarder efficacement la propriété individuelle. « Être une fonction sociale, ce serait être une délégation de la société et puiser en elle son origine, comme le service militaire ou l'administration de la justice sont des fonctions. Avoir une fonction sociale, c'est avoir seulement un rôle à tenir et des devoirs à remplir. Le talent, lui aussi, a ce rôle et ces devoirs; il a lui aussi une fonction sociale: qui donc cependant voudrait dire qu'il ait été délégué par la société? De la richesse, pas plus que du talent, nous ne sommes investis par nos semblables, ni par la société, puisque la propriété est le fruit

1) DUGUIT, *op. cit.*, p. 160.

2) G. MORIN: « L'œuvre de Duguit et le Droit privé », *Archives de philosophie du Droit*, 1932, p. 159.

du travail personnel et de l'hérédité, de même que le talent est le don de la nature, et son développement un fruit du travail », disait M. J. Rambaud dans son *Cours d'économie politique* ¹⁾.

Et M. Achille Mestre est aussi de cet avis quand il écrit : « En l'état actuel de notre Droit privé, il y a dans le droit de propriété un résidu individuel inéluctable qui laisse une place considérable à la satisfaction des intérêts purement privés de son titulaire » ²⁾.

160. — La théorie de Duguit présente une véritable faiblesse. En affirmant, comme il le fait, que la propriété n'est pas un droit, mais uniquement une fonction sociale, cet auteur se trouve dans l'impossibilité de donner une véritable définition juridique du propriétaire. A première vue, on appelle ainsi celui qui possède le droit de propriété. Mais comment peut-on le définir, si l'on admet que la propriété n'est pas un droit. Si elle est une fonction sociale, celle-ci s'impose à tout détenteur d'une richesse. Et c'est pourquoi Duguit écrit, comme nous l'avons vu plus haut, que : « la propriété est pour tout détenteur d'une richesse le devoir, l'obligation d'ordre objectif, d'employer la richesse qu'il détient à maintenir et à accroître l'interdépendance sociale ». « Ceci suffirait à condamner sa doctrine » ³⁾, estime M. Coste-Floret, car il est bien évident que tout détenteur d'une richesse n'en est pas forcément le propriétaire.

Duguit, tout en niant le droit subjectif du propriétaire, a si bien senti la fin d'utilité individuelle de la propriété, qu'il a voulu l'intégrer dans son système. Il enseigne que le propriétaire a le devoir particulier d'employer la chose qu'il détient à la satisfaction de ses besoins individuels propres. Mais il affirme simplement que ce devoir est con-

1) J. RAMBAUD, *Cours d'Economie politique*, t. II, Paris et Lyon, 1911, page 320.

2) Achille MESTRE: *Remarques sur la notion de propriété d'après Duguit*. « Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie juridique », Paris, 1932, p. 168.

3) P. COSTE-FLORET, *op. cit.*

tenu dans la propriété fonction, et il ne nous explique pas comment cela est possible. Jusqu'à la preuve du contraire, nous estimons contradictoire de dire que la satisfaction accordée à des besoins individuels est pour l'homme une fonction sociale.

Et d'ailleurs, même si ceci était prouvé, comment pourrait-on affirmer qu'un simple détenteur a le devoir particulier d'employer la chose qu'il détient à la satisfaction de ses besoins propres? S'il en était ainsi, il est permis de se demander ce que deviendrait par exemple la théorie du gage. Et le voleur, qui est le type même du détenteur, non seulement pourrait, mais devrait même se servir de la chose volée dans son propre intérêt!

161 — En niant l'existence d'un droit naturel sur lequel se base le droit de propriété en affirmant l'impossibilité d'un droit subjectif du propriétaire, Duguit paraît avoir une vue insuffisante du droit de propriété.

On ne peut nier l'existence d'une fonction sociale du droit de propriété. Mais celle-ci n'est qu'une partie du droit qui comporte aussi un élément individuel. Cet élément est absolument « irréductible et incompressible » ¹⁾, selon l'expression de M. Chauffardet, et les positivistes, comme les socialistes, ont le grand tort de le méconnaître quand ils nient l'existence d'un droit subjectif perpétuel de propriété.

M. Duguit parlant de la propriété droit subjectif déclare: « Auguste Comte avait cent fois raison de dire que la notion de droit (subjectif) n'était possible qu'avec l'acceptation d'une puissance supra-terrestre conférant ces droits, mais qu'elle ne pouvait être conservée dans le stade positif de l'évolution générale des sociétés humaines » ²⁾,

Il est préférable, nous semble-t-il, d'admettre l'existence d'une telle puissance qui permet de donner une solution au problème des droits de l'homme, et, en particulier, à

1) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*

2) DUGUIT: *Le Droit social, le Droit individuel*, p. 93.

celui de son droit intangible, « à la propriété exigée par sa nature » ¹.

L'idée de la fonction sociale a pénétré dans la conception de la propriété, comme dans la conception de tous les droits individuels. Mais, pour cela, ils n'ont pas cessé d'être des droits dont le respect est la base de l'ordre social. Les positivistes, comme d'ailleurs les individualistes et les collectivistes, ne voient qu'un seul aspect des droits individuels, tantôt l'aspect individuel, tantôt l'aspect social. La solution la meilleure est, nous le voyons, une solution intermédiaire conciliant les droits de la personne humaine avec les intérêts de la collectivité.

162. — Il reste qu'en exposant ses théories sur la propriété, Duguit a eu un double et très grand mérite. Il a mis en lumière, de façon définitive, l'insuffisance de la théorie classique, et il a rappelé l'existence de la fonction sociale de la propriété que les physiocrates avaient développée anciennement. Et ce jurisculte a exercé par là une influence décisive sur l'évolution de notre droit positif. C'est un côté de cette influence que nous allons retrouver dans l'étude des dispositions constitutionnelles récentes relatives à la propriété.

163 — Duguit n'est pourtant pas le seul théoricien à avoir développé la thèse de la fonction sociale de la propriété. Nous trouvons encore, en dehors de lui, bien des idées intéressantes émises sur cet aspect nouveau du Droit individuel de 1789 considéré, à cette époque, comme inviolable et sacré.

Virgili écrit : « Dans la vie moderne, on ne peut concevoir une économie privée entièrement détachée de l'économie publique, mais, au contraire, celle-là doit être en parfaite harmonie avec celle-ci. En conséquence, on ne doit plus admettre un *jus abutendi* puisque le droit de pouvoir détruire sa propre chose se résoudrait en un crime social.

¹) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*

» Les agriculteurs-propriétaires », ajoute-t-il, « doivent avoir une plus haute et plus humaine conception du droit de propriété-parce que la terre ne peut pas former un objet de spéculation. Elle doit être possédée par qui saura la faire produire davantage dans les meilleures conditions pour le plus grand bien de la Nation » ¹⁾.

L'idée exprimée par Virgili est le point de départ et l'élément essentiel de la doctrine de la fonction sociale. Le caractère social du fait économique et de la règle de droit est aujourd'hui unanimement reconnu. Mais rien n'est plus discuté que la conclusion qu'il convient d'en tirer, notamment en ce qui concerne la propriété. Duguît écrit, par exemple: « L'individu n'est qu'un rouage de la vaste machine qu'est le corps social; il n'est pas douteux que la conception de la propriété droit subjectif disparait pour faire place à la conception de la propriété fonction sociale » ²⁾,

Fouillée écrit dans le même sens: « Toute production étant l'œuvre commune de l'individu et de la société, la propriété renferme à la fois une part individuelle et une part sociale » ³⁾,

La conception de Virgili et de Duguît voit donc une cause de limitation de la propriété dans le fait que la Nation n'est pas un simple agrégat d'individus, mais un organisme vivant.

Napoléon I^{er} disait déjà: « Je ne souffrirais pas qu'un particulier frappât de stérilité vingt lieues de terre dans un département fromenteux. Le droit d'abuser ne va pas jusqu'à priver le peuple de sa subsistance. L'abus de la propriété doit être réprimé toutes les fois qu'il nuit à la société ».

La liaison plus ou moins intime et plus ou moins nécessaire qui existe entre les individus et l'Etat n'est pas la

1) Cité par A. MURAT: *La propriété agraire en Italie*, thèse, Lyon, 1936.

2) L. DUGUÎT: *Les transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Alcan, 1920.

3) A. FOUILLÉE: *La propriété sociale et la démocratie*, p. 11 et suiv., Paris, Hachette, 1884.

seule base logique de la conception de la fonction sociale de la propriété. Auguste Comte s'exprimait ainsi: « dans la propriété, le positivisme voit surtout une indispensable fonction sociale destinée à former et à administrer les capitaux par lesquels chaque génération prépare les travaux de la suivante ». Cette conception de la propriété est en harmonie avec la pensée d'Auguste Comte sur la solidarité des générations.

Il faut prendre la nation dans son ensemble pour comprendre les devoirs qui s'imposent de ce fait à la propriété. Ce sont ceux qui ont le plus à transmettre qui pourraient être le plus tentés de négliger leur propriété. L'expérience a montré que les deux formes de propriété exploitées de la manière la moins profitable sont le *latifundium* et la propriété pulvérisée au point de ne plus se prêter à une culture économique. Or, une entreprise qui dépasse certaines limites devient, selon l'expression de Mussolini lui-même, non plus un fait économique, mais un fait social. Il disait ceci dans un discours du 13 janvier 1934: « Lorsqu'une entreprise fait appel au capital de tous, son caractère privé cesse, elle devient un fait public ou, si vous préférez, social ». Et, une autre fois: « Quand l'entreprise capitaliste cesse-t-elle d'être un fait économique? lorsque ses proportions la conduisent à devenir un fait social » ¹⁾

M. Chauffardet, parlant de la propriété, dit: « Son caractère social croît très progressivement avec l'accumulation de richesses. Il y a une différence de nature entre la grande et la petite entreprise, entre la grosse fortune et la modeste aisance... Il semble difficile de justifier par le même raisonnement la propriété du champ péniblement défriché par le paysan, de la petite somme d'argent épargnée au prix de multiples privations..., et celle des immenses domaines d'origine souvent douteuse ou celle des fortunes considérables amassées grâce aux circonstances, à

1) MUSSOLINI: *L'Ordre nouveau*. (Discours prononcé le 14 novembre 1933 à l'Assemblée du Conseil National des Corporations.)

la spéculation, ou même au mérite du grand industriel ou du grand commerçant » ¹⁾).

164. — L'exemple de l'Italie illustre à merveille ces formules. L'existence de grands *latifundia*, exploités de façon insuffisante, les zones marécageuses ou malariques, les districts montagneux dont le déboisement et le défaut d'aménagement ont les plus funestes conséquences sur les districts situés plus bas, toutes ces terres, au voisinage desquelles vit misérablement une population trop dense, ont incontestablement ce caractère social de la très grande entreprise concentrant les intérêts des capitalistes, qui y ont investi par apport ou prêt une partie de leur avoir, et ceux des ouvriers dont dépendent étroitement le salaire, et par conséquent la vie. Tout naturellement, on applique à ces terres et à leurs propriétaires le jugement de Chauffardet.

Lorsque la propriété s'applique à un bien de telle manière que de l'usage qui en est fait dépend la situation matérielle et morale d'un nombre considérable de personnes, cette propriété se trouve automatiquement soumise à une restriction. Elle ne peut plus être exercée dans l'intérêt personnel du propriétaire, lorsque cet intérêt est en opposition avec celui de la collectivité dont le sort est lié à l'usage qui est fait du bien considéré.

On est bien obligé de reconnaître le progrès des tendances étatistes pour tout ce qui concerne les grands services publics et les entreprises qui produisent ou détiennent les produits d'importance vitale pour le pays (industries-clés). Cette tendance explique celle qui consiste à vouloir faire agir les entreprises dans le sens requis par l'intérêt général.

La propriété obligée (*vincolata*), ou même étatisée, n'est pas une propriété socialisée. « C'est sous ce jour », estime M. Murat, « qu'il faut voir les réformes foncières de

¹⁾ M. CHAUFFARDET: *Le problème de la perpétuité de la propriété*, thèse, Aix-en-Provence, 1933.

l'après-guerre dans les pays, autres que la Russie, où la propriété du sol a été enlevée à certaines personnes et attribuée à d'autres qui s'engageaient à cultiver et qui présentaient les garanties jugées nécessaires » ¹⁾).

165. — A l'époque actuelle, cette tendance, qui fait subir une atteinte très grave au droit de propriété primitif, se précise et apparaît même dans les textes constitutionnels des pays qui, à la suite de la Grande Guerre, ont subi des bouleversements complets. Dans tous les Etats prévaut de plus en plus une politique d'économie dirigée.

En résumé, la théorie de la fonction sociale de la propriété, telle qu'on peut l'établir logiquement, est la conséquence d'un quintuple faisceau de faits et d'idées :

a) La protection légale accordée aux propriétés individuelles qui remplissent un minimum de devoirs sociaux ;

b) La solidarité nationale et la solidarité des générations successives ;

c) Le caractère de fait social que présentent certains biens ou certaines entreprises ;

d) La tendance étatiste et réglementaire qui se marque à l'égard de ces mêmes entreprises ;

e) La nécessité de la politique d'économie dirigée adoptée par certains Etats.

La période actuelle est particulièrement favorable au progrès des idées de solidarité, mais cette évolution n'est pas sans influence sur les doctrines qui sont au premier plan dans beaucoup de pays et dont la fonction sociale de la propriété est une expression.

La théorie de la fonction sociale est la justification rationnelle et humaine des limitations apportées au caractère d'absolutisme du Droit de propriété. « On peut la considérer comme l'extension naturelle de la thèse de l'utilité publique qui ne peut les (les limitations) justifier toutes » ²⁾ dit M. Murat. D'autres théoriciens voient dans

¹⁾ A. MURAT: *La propriété agraire en Italie*, thèse, Lyon, 1936.

²⁾ A. MURAT, *op. cit.*

cette fonction sociale une de ces « dignes » qui, actuellement, canalisent la propriété privée vers une destination plus sociale et qui s'appellent « *risque* » et « *abus du droit* ». Nous y voyons, en réalité, une des plus avancées de ces « frontières » dont parle M. Josserand lorsqu'il écrit : « Au contact des réalités, le dogme de l'absolutisme du droit de propriété a été mis à une rude épreuve; son intensité, son exclusivisme ont été l'objet d'un examen sérieux; de nouvelles frontières lui ont été assignées auxquelles ne songeaient pas nos aïeux » ¹⁾.



166. — Nous allons rechercher maintenant comment, sur le plan constitutionnel, le droit de propriété a été transformé, et quelle est la conception qui a prévalu.

Nous assistons là à une évolution qui tend vers l'anéantissement du pouvoir discrétionnaire de celui qui détient des richesses dont le caractère social est évident. Le droit subjectif, sans disparaître, fait place peu à peu à la fonction sociale. Il y a là une réaction contre ce que M. Josserand appelle un « usage antifonctionnel du droit » ²⁾, de propriété. Toutes les dispositions constitutionnelles nouvelles réagissent contre la « trop grande liberté laissée au propriétaire » dans ce domaine. « viendra-t-il pas un jour », écrit M. G. Ripert, « où le droit considérera pour quelles fins nous usons des droits qui nous sont confiés? Il ne suffira pas alors de dire pour sa défense que l'on a agi sans dol, il faudra prouver de plus que l'on a agi pour des fins légitimes. Celui qui détournera le droit du but pour lequel le législateur le lui a donné, engagera sa responsabilité » ³⁾,

Les textes constitutionnels récents relatifs à la propriété

1) JOSSERAND: *Théorie dite de l'abus des droits*, Paris, DALLOZ, 1927.

2) JOSSERAND: *De l'esprit des droits et de leur relativité*, Paris, Dalloz, 1927, p. 368.
Paris, 1936.

3) G. RIPERT: *Le Régime démocratique et le Droit civil moderne*,

viennent nous donner une singulière illustration de l'idée qu'exprimait M. G. Ripert.

Sous-Section II

LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA FONCTION SOCIALE DE LA PROPRIÉTÉ

167. — Si nos institutions juridiques, et en particulier la propriété, ont résisté, jusqu'à maintenant du moins, à toutes les épreuves, révolutions, guerres, crises, d'autres pays, par contre, se sont livrés depuis quelques années à certaines expériences en rejetant les principes individualistes qui constituent la base de notre Droit.

La doctrine individualiste en matière de droit de propriété n'a plus été suivie, et il est aisé de le voir dans le domaine du Droit constitutionnel. Même en partant du maintien de la propriété individuelle comme véritable droit individuel, les nouvelles tendances du Droit constitutionnel se rallient à l'idée d'après laquelle il existe une fonction sociale de la propriété. Dans tous les cas, cette fonction sociale doit être respectée par le propriétaire, et, si elle n'est pas remplie volontairement, le pouvoir de l'Etat doit avoir la faculté d'en exiger l'accomplissement en tant que nécessaire à la vie sociale. Avec cette nouvelle doctrine, il n'est pas nécessaire de faire appel à l'idée extrémiste de supprimer la propriété privée sans indemnité, idée imposée par la révolution russe.

Les textes constitutionnels en vigueur établissent non seulement l'aspect du droit subjectif de la propriété, mais aussi son contenu objectif. Ils consacrent l'aspect de droit social, conditionnant et limitant le droit que le particulier peut exercer à un moment donné sur certaines choses de sa propriété.

Comment le contenu de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur le droit de propriété a-t-il été transformé? Dans cette Déclaration, en dehors de la qualification de droit naturel, imprescriptible, inviolable

et sacré, l'essentiel est la garantie que nul ne pourra être privé de sa propriété que pour raison de « nécessité publique » légalement constatée et avec une « juste indemnité préalable ».

Le Droit constitutionnel contemporain est arrivé à la fixation plus claire de ces éléments, et il a considérablement élargi ceux qu'il considère comme une base nécessaire à la vie sociale en ce qui concerne l'exercice du droit de propriété.

§ 1. — LA LIMITATION CONSTITUTIONNELLE
DU DROIT DE PROPRIÉTÉ
ET SON EXPRESSION DANS LES TEXTES

168. — Dans les lois constitutionnelles du xix^e siècle, il n'est pas fait mention des devoirs que le propriétaire a envers la société.

Par contre, dans les Constitutions d'après-guerre, cette notion apparaît bien évidente. Un texte s'impose en premier lieu : c'est la *Constitution allemande de Weimar* :

« La propriété entraîne des obligations. L'usage doit en être également dans l'intérêt général », dit l'article 153 de la Constitution allemande de 1919.

D'après l'article 155 de cette même Constitution, le propriétaire foncier a, vis-à-vis de la communauté, le devoir de cultiver et d'exploiter le sol.

169. — *L'ancienne Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* de 1921 établissait dans son article 37 que la propriété privée est garantie. Mais elle ajoutait : « La propriété donne aussi naissance à des obligations. Son usage ne peut se faire au préjudice des intérêts de la communauté. Le contenu, la portée et les limites de la propriété privée sont déterminés par la loi ».

Nous avons ici une disposition qui change tout à fait la notion du droit de propriété telle qu'elle nous avait été transmise par le Droit romain, et telle que la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 l'avait égale

ment consacrée. Suivant les principes de cette Déclaration, le droit de propriété est absolu et individuel. Les conditions et les circonstances dans lesquelles le propriétaire fera usage de son droit ne dépendent que du titulaire de ce droit. En outre, le propriétaire, en faisant usage de sa chose, n'est tenu d'avoir en vue que ses propres intérêts; il n'a pas à s'occuper des intérêts de la société.

D'après l'ancien article 37 de la Constitution yougoslave de 1921, il en était autrement. La principale des obligations que comporte le droit du propriétaire est de veiller à ce que l'usage du droit de propriété ne s'exerce pas au préjudice de la société. Le propriétaire est tenu, en usant de son droit, d'avoir soin des intérêts sociaux et de tâcher de ne pas les léser. D'après cet art. 37, le droit de propriété n'est plus un droit absolu. Ce droit individuel devient un droit social. « Le droit de propriété », écrit M. Péritch, « a été partiellement socialisé: une partie du cercle dans lequel le propriétaire pouvait, selon le Droit romain, se mouvoir tout à fait librement, a été découpée par la disposition de l'article 37 et enlevée au propriétaire au profit de la société » ¹⁾.

Il y a là une application très nette de la théorie de la propriété fonction sociale de Duguit. Cette théorie, dans la limitation du droit de propriété, va encore plus loin que l'institution de l'abus du droit des Codes civils allemand, suisse et autrichien.

M. Péritch s'est demandé si, d'après les termes de l'article 37, le propriétaire était obligé de faire usage de son droit de propriété? Si l'on n'use pas de la chose dont on est propriétaire, si l'on ne cultive pas son champ par exemple, ne peut-on pas dire que c'est là faire un usage contraire aux intérêts de la société?

A cette question, les réformes agraires, que nous étudions dans la section suivante, nous permettent de répondre carrément par l'affirmative. Ce n'est plus seulement un usage positif du droit de propriété, lésant les intérêts

¹⁾ PÉRITCH: « Les dispositions sociales et économiques dans la Constitution yougoslave », in *Revue de Droit international public*, 1926.

sociaux, qui se trouve défendu. On défend même le fait de ne pas faire usage de sa propriété.

Les droits sociaux nouveaux sont d'une nature mixte: ils ne sont pas seulement des droits, mais aussi des devoirs. Le propriétaire a d'abord le devoir de faire usage de sa chose, et ensuite, pendant l'usage, de ménager les intérêts de la société.

La *nouvelle Constitution yougoslave* de 1931 consacre à la propriété son art. 22: « La propriété est garantie. La contenance et l'étendue du droit de propriété sont réglées par la loi ».

Le législateur est donc tout puissant en Yougoslavie. Il faut considérer les mesures qu'il a prises pour connaître sa conception du droit de propriété. De cet examen, — et sans perdre de vue que la Constitution de 1931 est beaucoup moins sociale que celle de 1921 — nous pouvons affirmer que la législation actuelle ne considère pas la propriété comme un droit qui sert uniquement aux intérêts de son propriétaire. De la propriété découlent toujours des obligations, et son usage ne doit pas nuire aux intérêts de la collectivité. Cette limitation du droit de propriété, au nom de l'intérêt social, est donc bien une tendance essentielle, à l'heure actuelle, puisque il ne lui a pas été porté atteinte par les nouvelles dispositions yougoslaves, nettement plus restrictives sur le plan social.

La *Constitution du Chili* du 18 septembre 1925 établit des dispositions identiques à celles des autres Constitutions sud-américaines pour la garantie du droit de propriété. Mais elle stipule, dans son article 10, que son exercice est soumis aux « limitations et aux règles exigées par le maintien et le progrès de l'ordre social » ¹⁾. « Et dans ce sens, la loi pourra lui imposer des obligations ou servitudes d'utilité publique en faveur des intérêts généraux de l'Etat, des citoyens et de la salubrité publique ».

1) Cité par M. GASCON Y MARIN: « Le Droit de propriété selon la déclaration des droits de 1789 et le Droit public contemporain », in *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1930.

L'art. 27 de la *Constitution du Mexique* de 1917 spécifie que: « La Nation aura en tout temps le droit d'imposer à la propriété privée les modalités que commande l'intérêt public, ainsi que celui de régler le meilleur emploi des éléments naturels susceptibles d'appropriation, en vue d'une distribution équitable de la richesse publique, et pour veiller à sa conservation ».

La constitution du bien de famille dont parle l'art. 155 de la Constitution allemande de Weimar, à laquelle nous consacrerons dans les pages suivantes des développements particulièrement étendus, a son parallèle dans l'art. 25 de la *Constitution d'Esthonie* du 15 juin 1920.

Cet article stipule que: « L'organisation de la vie économique en Esthonie doit répondre aux principes de justice qui visent à procurer aux citoyens les moyens de mener une vie digne d'un homme par des lois appropriées destinées à leur assurer des terres cultivables, un domicile... ».

Nous verrons, à la fin de cette étude, ces lois qui, en vertu de la Constitution, ont réalisé la réforme agraire.

La *Constitution polonaise* de 1921, dans son article 99, établissait que:

« La loi seule détermine dans quelle mesure l'Etat pourra se réserver la propriété exclusive de certains biens, dans l'intérêt de la collectivité ».

Et plus loin, toujours dans l'art. 99, nous lisons encore: « Etant donnée l'importance de la terre pour la vie de la nation et celle de l'Etat, la loi pourra en soumettre le commerce à certaines restrictions. Les lois détermineront la mesure dans laquelle l'Etat a droit de procéder au rachat forcé de la terre et d'en régler le transfert, en s'inspirant du principe que la structure agraire de la République de Pologne doit être fondée sur des unités agricoles capables de fournir une production normale et constituant la propriété individuelle des citoyens ».

Le principe du développement de la petite et moyenne

propriété inspire aussi la *Constitution lithuanienne* de 1928, dont l'art. 91 s'exprime ainsi :

« L'Etat conserve le droit de régulariser la possession foncière de telle manière que des conditions propices soient créées pour une production régulière dans le domaine de l'économie agraire, en particulier pour l'essor des petites et des moyennes propriétés ».

Conformément au principe établi dans l'art. 27 de la *Constitution du Mexique*, le fait d'imposer des modalités en vue d'une distribution équitable de la richesse publique implique une nécessité. C'est cette nécessité que la Constitution du Mexique définit comme étant celle : « d'édicter des mesures pour le morcellement des grandes propriétés territoriales ; pour le développement de la petite propriété ; pour la création de nouveaux centres de population agricole, avec les terres et les eaux qui seront indispensables ; pour encourager l'agriculture et pour éviter la destruction des éléments naturels et les dommages que la propriété pourrait avoir à subir au préjudice de la société. Les villages, agglomérations et communautés qui manqueraient de terres et d'eaux, ou qui n'en auraient pas en quantité suffisante pour les besoins de leurs habitants, auront le droit d'en être pourvus, par prélèvement opéré sur les propriétés avoisinantes mais toujours en respectant la petite propriété ».

170. — La propriété droit absolu ne disparaît pas seulement du Droit constitutionnel contemporain par le fait que les diverses dispositions imposent des devoirs à la charge du propriétaire. Il est encore une expression qui accompagne fréquemment le droit de propriété dans les textes constitutionnels modernes : c'est l'expression « portée et limites fixées par les lois ».

Ainsi l'indique le premier paragraphe de l'article 153 de la Constitution allemande de 1919. Mais nous nous réservons l'étude de cette Constitution de Weimar et de sa notion du droit de propriété, ainsi que celle de quelques

conceptions typiques de ce droit, et en particulier la conception fasciste italienne, et nous consacrerons à cette étude des développements particuliers.

La *Constitution de Bavière*, calquée sur celle de Weimar, établit que la propriété ne peut être l'objet de restrictions que conformément aux lois.

D'après l'art. 37 de l'ancienne *Constitution yougoslave* de 1921: « Le contenu, la portée et les limites de la propriété privée sont déterminées par la loi ». La loi seule déterminait également dans quelle mesure l'Etat pouvait se réserver la propriété exclusive de certains biens dans l'intérêt de la collectivité. Pour des raisons d'ordre public, la loi décidait encore les restrictions qui pouvaient être imposées au droit, qu'avaient les individus ou les associations licites, de disposer librement de la terre, des eaux, des minéraux et autres richesses naturelles.

La *Constitution de Yougoslavie* de 1931 n'a rien changé à cette restriction légale du droit de propriété. Elle déclare dans son article 22 que: « La contenance et l'étendue du droit de propriété sont réglées par la loi ».

Il s'ensuit donc que la propriété privée peut être limitée par le législateur. Or, la législation actuelle ne considère pas la propriété comme un droit qui sert uniquement aux intérêts de son propriétaire. Ainsi, la loi fixe la propriété foncière maxima, et elle détermine également les cas où un minimum de terre ne peut être aliéné. La première de ces prescriptions, comme nous l'explique M. Loutzitch, a pour but d'empêcher les grands domaines fonciers, tandis que la seconde protège surtout les agriculteurs ¹⁾. C'est d'ailleurs là l'idée qui a inspiré les réformes agraires auxquelles nous consacrerons la dernière section de cette étude objective.

D'après l'art. 109 de la Constitution, en *Tchécoslova-*

¹⁾ DÉYAN LOUTZITCH: *La Constitution du Royaume de Yougoslavie*. Thèse, Paris, 1933.

quie, seule la loi peut apporter des restrictions à la propriété privée.

Au Pérou, nous lisons dans l'art. 38 de la Constitution de 1919: « La propriété, quel que soit le propriétaire, est exclusivement régie par les lois de la République et soumise aux contributions, charges et limitations établies par lesdites lois ».

Au Mexique ¹⁾, l'art. 27 de la Constitution du 31 janvier 1917 établit le même principe: « La Nation aura, en tout temps, le droit d'imposer à la propriété privée les modalités que commande l'intérêt public, ainsi que celui de régler le meilleur emploi des éléments naturels susceptibles d'appropriation, en vue d'une distribution équitable de la richesse publique et pour veiller à sa conservation ».

§ 2. — LES CONSTITUTIONS RÉCENTES-TYPES
DANS LEUR CONCEPTION DE LA FONCTION SOCIALE
DE LA PROPRIÉTÉ

171. — Entre *l'individualisme* de notre Droit positif, qui assure, en général, le respect de la propriété privée tout en l'adaptant aux nécessités nouvelles, et le *communisme soviétique*, qui se propose de bouleverser de fond en comble les bases de la société en supprimant la propriété privée, prennent place quelques conceptions intermédiaires, comme celle, par exemple, qui a inspiré en Allemagne la Constitution de Weimar. Il est, d'ailleurs, indispensable que nous remarquions, en passant, qu'à l'heure actuelle ce régime allemand est plus ou moins devenu privé de toute portée pratique sous l'action du « racisme germanique » ²⁾, comme le définit M. Chauffardet. Ce dernier régime se révèle encore beaucoup moins respectueux des droits individuels, et en particulier de la propriété privée.

1) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Les Constitutions des nations américaines*, Paris, Delagrave, 1932.

2) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*,

Cette « tendance à la socialisation des droits individuels » ¹⁾, comme l'appelle de façon si heureuse M. Delbez, a pris naissance, en ce qui concerne la propriété individuelle plus particulièrement, dans la Constitution allemande de 1919. C'est donc, en premier lieu, le Droit constitutionnel allemand que nous allons étudier.

Mais la conception allemande se rapproche beaucoup du « fascisme italien » ²⁾, qui présente lui-même de nombreux points communs avec le bolchevisme.

Ainsi, par degrés insensibles, on parvient au système de l'U. R. S. S. Ce système constitue le premier essai d'application générale des principes marxistes : en un mot, il tend à la destruction de toute propriété privée. Et M. Chauffardet estime que : « si le régime du droit de propriété peut varier dans une certaine mesure avec le caractère des peuples, leur situation géographique, leur richesse économique, leur gouvernement, leur religion..., cette institution (la propriété) présente pourtant en tous lieux, comme en tous temps, de nombreux traits communs, et les doctrines les plus absolues doivent, bon gré mal gré, s'assouplir à la réalité et respecter un certain nombre de lois naturelles intangibles ».

A) *Les dispositions constitutionnelles allemandes*

172. — Depuis 1919, le Droit allemand s'est fortement teinté de socialisme.

Avant cette date, malgré la subordination très accentuée de l'individu à l'Etat, la propriété présentait pratiquement la même sécurité qu'en France. Pourtant, une violation très grave de ce droit résulte de la loi du 20 mars 1908 dont le but était la « prussification » des provinces polonaises de Prusse orientale et de Posen. Cette loi donnait à l'Etat le droit d'acquérir les terrains de ces régions par voie d'expropriation et moyennant indemnité. Le chan-

1) L. DELBEZ, Cours de Doctorat: *Les Droits individuels ou Libertés publiques*, Montpellier, 1935-1936.

2) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, —

celier Von Bülow, pour faire accepter cette mesure, dut vaincre la résistance d'agrariens et de catholiques défenseurs du droit de propriété ¹⁾.

Pendant la guerre fut réalisé pratiquement le socialisme d'Etat. Tous les produits nécessaires à la vie avaient le caractère d'une propriété de l'Etat. Au commerce privé étaient substituées des sociétés de distribution de denrées sous l'égide des organes officiels.

La Révolution de novembre 1918 amena au pouvoir les social-démocrates. Aussi la législation de 1919 porta-t-elle naturellement la marque des théories socialistes. Le 23 mars 1919, fut votée la loi de socialisation dont nous avons déjà parlé à propos du rôle industriel de l'Etat. Cette loi s'exprimait ainsi : « L'Etat est autorisé par voie législative contre une indemnité appropriée... à socialiser les entreprises économiques susceptibles de l'être, en particulier celles qui ont pour but d'exploiter les richesses du sol et d'utiliser les forces naturelles ».

En juillet 1919, fut votée la Constitution de Weimar dont la Seconde Partie présente un caractère socialiste et pose les principes d'une économie collective destinée à se substituer progressivement à l'ancien régime économique. Nous trouvons énoncés dans cette Constitution, « les droits et les devoirs fondamentaux des Allemands » dont le but principal est, en définitive, de subordonner l'individu à la collectivité.

Si la Constitution consacre la propriété privée et le droit d'héritage, de nombreuses restrictions viennent en revanche tempérer ces droits.

Ainsi, l'art. 153 donne à la propriété la garantie de la Constitution dans les limites fixées par la loi. La propriété

1) Le cardinal KOPP, prince-archevêque de Breslau, déclarait notamment : « Il y a des idéals communs à toute l'humanité : y toucher serait une offense pour le monde civilisé. Le droit de propriété est l'un de ces principes. Un seul parti peut être satisfait de ce projet : celui des socialistes communistes ».

Cité par HAYEM : *Essai sur le droit de propriété et ses limites*, thèse, Dijon, 1910, p. 412.

ne peut être expropriée qu'en vertu d'une loi pour une cause d'intérêt général et moyennant une juste indemnité. Mais ce texte laisse à la législation du Reich la possibilité d'exclure toute indemnité.

Le même article, dans son alinéa final, montre que tout en maintenant le principe du respect de la propriété, la Constitution s'écarte de l'esprit traditionnel: « Propriété oblige; son usage doit être en même temps un service rendu à l'intérêt général ».

Ici, comme dans beaucoup de clauses de la Constitution de Weimar, nous pouvons relever les influences divergentes du socialisme et de l'individualisme.

D'après l'art. 155, « la répartition et l'utilisation du sol sont contrôlées par l'Etat de manière à empêcher les abus et en vue d'assurer à tout Allemand une habitation saine et à toutes les familles nombreuses un bien de famille comportant une habitation et une exploitation correspondant à leurs besoins... ».

Nous lisons encore dans le même article: « Le propriétaire foncier a, vis-à-vis de la communauté, le devoir de cultiver et d'exploiter le sol. Les plus-values de fonds, qui ne sont pas dûes au travail ou à des dépenses, doivent profiter à la collectivité ».

Ces dispositions ont été le point de départ de nombreuses lois qui ont reconnu le droit d'expropriation non seulement au Reich, aux Pays et aux communes, mais aussi aux commissaires des logements, à des entreprises et à des syndicats de colonisation intérieure.

Les textes précédents, qui ne valent qu'en tant que lignes directrices données au législateur pour l'avenir, ont provoqué une vive activité législative. Sur la propriété privée est suspendue, ainsi que l'écrit M. G. Radbruch, « l'épée de Damoclès de l'expropriation et de la socialisation » ¹⁾.

Le texte de la Constitution de Weimar est extrêmement précis. Il semble même que sa portée théorique dépasse

1) Cité par M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 277.

celle de la fonction sociale telle que nous l'avons exposée. Elle permet en effet l'expropriation pour les besoins de la colonisation intérieure, ce qui ne suppose pas obligatoirement que le propriétaire manque à ses devoirs.

Peut-être ce texte visait-il à être la préface d'une réforme foncière qui n'est pas venue. La Constitution de Weimar n'est plus; mais ce texte garde une valeur historique et générale incontestable.

D'ailleurs, sans nous soucier de l'application pratique de ces clauses, il nous suffit de constater leur inclusion dans une Constitution. L'adoption de stipulations semblables, prend toute son importance, à nos yeux, dans le fait qu'elle indique la tendance générale du Droit constitutionnel moderne. Il est intéressant de les comparer avec les clauses correspondantes des constitutions anciennes dont le seul objet était d'assurer les droits de l'individu et de protéger ce dernier contre une pénétration et un empiètement excessif de la part du Gouvernement.

B) *La conception du droit de propriété
en Italie fasciste*

173. — Il y a une parenté spirituelle indéniable et une identité certaine d'inspiration dans les doctrines allemande et fasciste. Toutes deux veulent libérer le peuple du capitalisme et du marxisme pour mieux l'asservir à la race. Dans l'un et l'autre de ces pays que l'on a coutume d'appeler « racistes », on ne manifeste qu'un respect assez faible de la propriété. En politique extérieure, on proclame sans cesse la nécessité de conquérir les terres voisines, et en politique intérieure, la propriété privée, même quand elle est reconnue, n'est considérée que sous l'aspect d'une concession toujours révocable. Il n'y a pas de droit contre l'Etat, et la propriété ne peut jamais être un droit subjectif; elle a toujours une fonction sociale ou plus exactement, en Italie, une fonction nationale.

En Italie, la thèse de la fonction sociale n'est pas une

thèse socialiste, parce qu'elle ne tend, en aucune manière, vers la collectivisation du sol. La conception fasciste du droit de propriété ne s'identifie pas non plus avec le droit nouveau créé dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale, avec le Séquestre et la répartition des « *latifundia* ». C'est une doctrine originale dont nous allons voir le sens et la portée.

174. — Dans les premières années du fascisme, nous trouvons déjà des formules intéressantes dans l'art. 9 de la *Constitution de Fiume*:

« L'Etat ne reconnaît pas la propriété comme le pouvoir absolu des personnes sur les choses, mais comme la plus utile des fonctions sociales.

Aucune propriété ne peut être réservée aux personnes, comme si elle était partie intégrante de la personnalité humaine. Il ne peut être toléré qu'un propriétaire paresseux abandonne sa propriété ou en dispose maladroitement à l'exclusion de tout autre.

L'unique titre de propriété sur tout moyen de production et d'échange est le travail. »

La Charte du Travail constitue l'acte solennel de l'économie nouvelle italienne, que l'on peut assimiler à un texte constitutionnel. Promulguée le 21 avril 1927, après avoir affirmé l'unité nationale et l'unité de l'ensemble de la production, elle s'occupe, comme nous l'avons vu dans un chapitre précédent, de l'organisation syndicale. Dans son article 7, elle indique la position du Fascisme vis-à-vis de celui qui détient les moyens de production:

« L'Etat corporatif considère l'initiative privée dans le domaine de la production comme l'instrument le plus efficace, et le plus utile des intérêts de la Nation.

« L'organisation privée de la production étant une fonction d'intérêt national, l'organisateur de l'entreprise est responsable vis-à-vis de l'Etat, de la direction de la production. La collaboration des forces productives crée entre ces forces, une réciprocité de droits et de devoirs.

Le travailleur, qu'il soit technicien, ouvrier ou employé, est un collaborateur actif de l'entreprise économique dont la direction incombe à l'employeur, qui en a la responsabilité ».

Après avoir indiqué, dans l'art. 8, que « le but à atteindre est l'augmentation et le perfectionnement de la production et la réduction du prix de revient », la Charte du Travail, dans son art. 9, précise que :

« L'intervention de l'Etat dans la production économique n'a lieu que lorsque l'initiative privée fait défaut ou est insuffisante, ou lorsque les intérêts politiques de l'Etat sont en jeu. Elle peut revêtir la forme d'un contrôle, d'un encouragement ou d'une gestion directe. »

Selon M. Gaetano Napolitano, « le propriétaire conserve son droit plein et entier sur la chose à condition qu'il l'emploie et la fasse exploiter de la façon la plus conforme aux finalités sociales », c'est-à-dire aux « finalités des intérêts supérieurs de la nation » qui représente, seule, « la société organisée » ¹⁾. C'est, en somme, ce que proclame la Charte du Travail.

Les textes précédents, il faut bien le remarquer, en l'absence de réalisations concrètes, paraissent fort vagues, surtout en ce qui concerne la propriété du sol. Certes, ils font clairement allusion aux devoirs de la propriété, à la fonction et à la responsabilité de l'entrepreneur, à la possibilité de l'intervention de l'Etat jusqu'à la gestion directe quand l'intérêt national l'exige. Mais, en raison du caractère général des formules, on pouvait en tirer des réformes plus ou moins profondes.

La fonction sociale de la propriété, telle qu'elle est exprimée dans la Charte du Travail, est une affirmation solennelle des devoirs de la propriété ou, mieux, « du capital envers la nation » ²⁾. Mais cette affirmation très large et nécessairement vague a pris de la valeur par l'application concrète et précise qu'en a faite la politique de bonification

1) Cité par M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 219.

2) A. MURAT: *La propriété agraire en Italie*, thèse, Lyon, 1936.

intégrale. Toute politique d'économie dirigée porte forcément atteinte au principe d'absolutisme du droit de propriété.

Nous allons voir maintenant le sens exact et la portée de cette fonction sociale de la propriété, si bien exprimée dans la Charte du Travail. Le fascisme lui-même a donc contribué activement au développement de cette tendance nouvelle dont se teinte le droit de propriété.

175. — La liaison qui existe entre la théorie fasciste de la propriété et la Bonification intégrale, attribuée à la doctrine de la fonction sociale une signification particulière. Un grand nombre d'auteurs italiens se contentent de paraphraser les articles 7 et 9 de la Charte de Travail et de traduire le concept nouveau de la propriété dans des formules de valeur juridique contestable. M. A. de Stéfani écrit, par exemple : « Le droit de propriété est une gestion exercée dans l'intérêt général. La jouissance du droit de propriété est subordonnée à la condition de faire » ¹⁾.

A l'opposé, d'autres auteurs ²⁾, prétendent que la théorie de la fonction sociale ne dépasse pas celle de l'utilité publique. L'expropriation pour incapacité ou mauvais vouloir en cas de non-accomplissement de travaux de bonification n'est qu'une forme d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Entre ces opinions extrêmes, il y a place pour une théorie cohérente et distincte de la fonction sociale de la propriété. C'est ainsi que Mussolini déclare notamment dans un discours du 13 janvier 1934 : « L'économie corporative respecte le principe de la propriété privée. La propriété privée complète la personnalité humaine : c'est un droit, et si c'est un droit, c'est aussi un devoir à tel point que nous pensons que *la propriété doit être entendue dans sa fonction sociale*. Ce n'est donc pas la propriété passive, mais *la propriété active* qui ne se limite pas à jouir des

1) A. DE STÉFANI : *L'Oro et l'Aratro*, p. 231.

2) Thèse exposée par le Professeur CARRARA, à l'Institut International d'Agriculture.

fruits de la richesse, mais qui les développe, les augmente, les multiplie ».

La sagesse gouvernementale, en Italie, traduit donc fonction sociale par contribution active, mais ne précise pas davantage.

M. A. Fontana écrit: « Le droit quiritaire, à travers l'action du droit canonique et des nécessités sociales croissantes, a trouvé son ultime démantèlement dans la moderne fonction sociale assignée à toutes les propriétés. Il existe *un minimum de devoirs sociaux que les propriétés individuelles doivent accomplir pour justifier leur existence et la protection de la loi.*

Si elles ne les accomplissent pas, l'autorité peut intervenir, délibérer et appliquer la sanction qu'elle estime la plus apte à protéger l'intérêt social.

Si cela est vrai de toutes les espèces de propriétés, cela est encore plus vrai de celle du sol à laquelle est lié l'existence même des peuples ».

176. — D'après la Charte du Travail, lorsque le propriétaire néglige *l'intérêt national*, l'Etat « peut lui enlever la gestion de la propriété, c'est-à-dire l'exercice du droit, afin de corriger l'inadaptation ou l'insuffisance de la fonction ». L'Etat doit coordonner et discipliner l'exercice de la propriété que le fascisme considère « comme un fait créé et imposé par le groupe social comme utile au groupe lui-même » ¹⁾.

Lorsque les raisons qui justifient la propriété viennent à manquer, par suite de la volonté du propriétaire ou autrement, « le droit ne subsiste plus ». Ainsi, le propriétaire, qui laisse ses biens improductifs et ses terres incultes par exemple, « fait tomber le juste titre à son droit ».

Quatre-vingt pour cent de tout ce qui existe en Italie serait, paraît-il, déjà aux mains de l'Etat. La formule du Duce: « Tout dans l'Etat, rien en dehors de l'Etat, rien contre l'Etat », placera l'Italie dans une situation extrê-

1) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 279.

mement voisine de celle de l'U. R. S. S. qui possède la totalité de la propriété en Russie.

C) *La collectivisation du sol en Russie soviétique
et la consécration constitutionnelle
de la propriété coopérative kolkhozienne*

177. — Le fascisme et le bolchevisme présentent de nombreux points communs dans leurs théories anti-individualistes et dans leurs applications pratiques.

Pourtant, à la différence de l'Italie fasciste, on a voulu obtenir d'abord, en Russie, la socialisation du sol. Plus tard, on s'est rendu compte que le succès de cette réforme dépendait de son résultat économique. Nous avons déjà montré dans les pages précédentes que le kolkhoz est à la fois une œuvre de socialisation et de bonification.

La position du soviétisme à l'égard de la propriété privée est beaucoup plus nette que celle du fascisme. Lénine et ses successeurs se sont toujours proposés d'atteindre ce but : la suppression absolue de toute propriété.

Les instructions du 19 août 1917, avaient proclamé : « Le droit de propriété sur la terre est annulé pour toujours ». Le décret du 26 octobre 1917 mit en pratique ce principe en prescrivant la confiscation au profit de l'Etat des grandes propriétés foncières. La loi du 19 février 1918 était relative à la socialisation définitive de la terre.

Au début, les essais d'exploitations agricoles communistes de « communes rurales » échouèrent. Les paysans dissimulaient leurs récoltes afin de les conserver pour leurs propres besoins. Il fallut tolérer la reconstitution d'une classe de « koulaks » ou paysans riches. Lénine dut avouer que le socialisme n'avait pas d'influence sur le paysan riche : celui-ci voulait être propriétaire de sa terre et n'acceptait pas la substitution de l'Etat à l'ancien propriétaire foncier.

Dès 1921, Lénine fut obligé de lâcher la bride à l'initiative privée. S'il ne reconnut pas en droit, du moins conso-

lida-t-il en fait la propriété toute récente du *moujik*. Ce fut la période de la N. E. P., succédant à celle dite du communisme de guerre. Une loi de juin 1922 accordait au paysan l'usufruit perpétuel des terres qu'il occupait lors de la révolution.

Loin d'aboutir à la socialisation, le Gouvernement soviétique n'avait réussi qu'à détruire ce qui restait de la communauté pour la remplacer « par la propriété individuelle et stable », comme le dit M. Chauttardet. Quant à la question agraire, « la révolution communiste s'est muée en une réforme individualiste », déclare M. Ch. Gide.

Le 30 octobre 1922, le Comité central exécutif ordonne l'application du Code agraire. Ce Code donne une satisfaction de pure forme aux principes collectivistes en rappelant que « le droit de propriété privée en matière de terres, de bas-fonds, d'eaux et de forêts est aboli pour toujours dans les frontières de la République Fédérative Socialiste Soviétique Russe ». Toutes les terres appartiennent à l'Etat, seul le « droit d'utilisation » appartient aux agriculteurs.

Depuis sa mise en application, de nombreux correctifs ont été apportés au Code agraire. Finalement, le Code agraire n'était plus devenu qu'une application de principes bourgeois plus ou moins dissimulés sous des déclarations communistes.

178. — La socialisation du sol, en Russie, a soulevé des difficultés qui se sont manifestées justement dans cette diversité des mesures frappant la terre qui se sont succédées jusqu'à la consécration constitutionnelle récente de la propriété collective combinée au kolkhoz. Après les mesures de contrainte du début, on est passé par ce qu'on appelle le « radicalisme agraire » ou « socialisme partageux », pour faire ensuite un retour en arrière avec la N. E. P.

Enfin, on en est arrivé avec la Constitution du 5 décembre 1936 à la consécration de la propriété coopérative

kolkhozienne. M. .Chauffardet, dans son remarquable ouvrage sur « *Le problème de la perpétuité de la propriété* » a pu avoir raison d'écrire que « la doctrine (collectiviste) fut donc sacrifiée aux nécessités ». Mais, à l'heure actuelle, ceci n'est plus exact. La politique de radicalisme agraire, par où les Soviets ont commencé par force, était bien en contradiction flagrante avec leur doctrine. Mais cette politique a été définitivement abandonnée après la N. E. P.

Depuis la Constitution russe du 5 décembre 1936, les formes de la collectivisation du sol sont consacrées par un texte précis. Dans le Chapitre premier, intitulé « Organisation sociale », l'art. 5 de la nouvelle Constitution déclare en effet :

« La propriété socialiste en U. R. S. S. revêt soit la forme de propriété d'Etat (bien du peuple tout entier), soit la forme de propriété coopérative kolkhozienne (propriété de chaque kolkhoz, propriété des unions coopératives) ».

Englobant la socialisation agraire russe dans notre étude sur la socialisation industrielle, nous avons consacré plus haut des développements aux formes constitutionnelles de cette collectivisation de l'agriculture russe.

Nous voulions seulement noter ici que la collectivisation de la propriété, en Russie, s'était vue donner une base constitutionnelle. Et de toutes les tendances sociales que nous avons relevées jusqu'ici dans les Constitutions modernes, celle que consacre la dernière Constitution russe est bien la plus avancée, puisqu'ici on en arrive à la suppression absolue de toute propriété privée.

SECTION III

LES REPERCUSSIONS DE LA FONCTION SOCIALE
DE LA PROPRIÉTÉ
DANS LA QUESTION AGRAIRE

179. — Avant de procéder à l'étude des restrictions subies par le droit de propriété, dans ces dernières années, du fait des réformes opérées après la guerre en Europe centrale et orientale, il est nécessaire de préciser un point de terminologie. On entend souvent parler de réformes agraires ou de réformes foncières indifféremment. Il y a là matière à confusion. Aussi, en commençant, je tiens à préciser que par réforme agraire j'entends l'ensemble des mesures concernant l'organisation de l'exploitation agricole et tendant à une amélioration de l'agriculture. Par contre, par réforme foncière j'entends l'atteinte portée au droit de propriété. Celui-ci peut subir cette atteinte sur deux plans distincts. Le droit de propriété peut être touché dans son essence même, comme en Russie par exemple. Mais les modifications par lui subies peuvent aussi porter simplement sur l'étendue qu'il peut comporter, par exemple, en matière d'expropriation au-delà d'une limite fixée, en matière de morcellement ou de concession en faveur de familles paysannes « sans terre » ou avec trop peu de terre.

Mon étude étant strictement limitée au côté social de la liberté économique que représente le droit de propriété, il est certain que dans ce qui suit, j'envisagerai seulement les réformes foncières.

180. — Parmi les bouleversements de l'après-guerre, il y en a peu qui soient comparables aux réformes foncières. Les réformes proprement dites concernent un tiers de la population de l'Europe et un quart de sa superficie. Si

l'on comprend la Russie, les réformes foncières portent sur 6 millions d'hectares et 200 millions d'habitants.

Ces réformes ne sont pas, comme on pourrait être tenté de le croire, des conséquences exclusives de la guerre. Celle-ci n'a fait que déclencher un mouvement depuis longtemps amorcé. La Grande Guerre peut, à ce point de vue, se comparer aux deux révolutions de 1789 et de 1848. La Révolution française de 1789, et les guerres qui l'ont suivie, ont répandu dans toute l'Europe les principes de la Déclaration des Droits et hâté l'unification des diverses nations. La Révolution de 1848, et les révolutions qu'elle a provoquées dans différents pays, ont donné corps à certaines aspirations des masses, à la liberté économique aussi bien que politique. Ceci s'est traduit dans les classes rurales par une volonté, de plus en plus violemment affirmée, d'accession à la propriété.

Dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale, les réformes foncières ont des causes profondes dont les principales se résument dans le « servage et la misère de populations rurales affamées de terre » ¹⁾. « En refusant de partager » (ce qui peut tout de même se comprendre, à notre sens), « et de mettre en culture plus intensive leurs immenses *latifundia*, les grands propriétaires qui, dans certains pays, étaient de nationalité et de religion différentes de celles des populations, se créaient des ennemis irréductibles ». Les masses rurales n'étaient propriétaires que d'étendues minuscules, et elles étaient dans l'incapacité absolue d'arriver à posséder une propriété normale autrement que par des moyens révolutionnaires. C'est pourquoi la guerre ne fut, dans tous ces pays, qu'un « prétexte », une « occasion ». Les masses devaient trouver dans les grands bouleversements politiques, le climat le plus propice à la profonde transformation économique à laquelle elles aspiraient depuis si longtemps.

¹⁾ M. MURAT: *La propriété agraire en Italie*, thèse, Lyon, 1936.

181. — La propriété subit de multiples restrictions par suite du développement de nouvelles idées à tendances sociales et économiques. On soutient que la propriété exigée par le droit naturel doit être stable, mais que celle qui est conforme au droit naturel ne doit se prolonger qu'autant que dure cette conformité. Beaucoup pensent qu'il est nécessaire de tendre, avec toutes les précautions qui s'imposent, vers la suppression des « propriétés de pur droit positif » ¹⁾, qui font obstacle au droit de propriété naturelle des autres.

Les propriétés dangereuses au point de vue social et désastreuses au point de vue économique sont faciles à reconnaître. Une nouvelle preuve en a été fournie dans ces dernières années par les réformes foncières de l'Europe centrale et orientale, dont on a pu critiquer certaines modalités d'exécution, mais dont les juristes et les économistes des tendances les plus opposées approuvent le principe et reconnaissent la légitimité. Malgré tout, on ne peut faire autrement que de déplorer ces graves atteintes à la propriété, droit sacré et inviolable, même si l'on ne met pas en doute leur nécessité.

« Par la réforme agraire on a voulu assurer le Bien commun, c'est-à-dire l'honnête prospérité du pays, le signe de la paix par le droit. Malheureusement, on n'a pu le faire sans léser la propriété privée. » ²⁾,

182. — Ces réformes ont eu pour conséquence le partage des grandes propriétés. Dans une partie importante de l'Europe, une multitude de paysans cultivaient la terre pour le compte des grands propriétaires, et « ne recueillaient que pour une fraction misérable les avantages de leur travail... L'équité devait tôt ou tard », conclut M. A. Wahl, « amener une répartition plus juste du sol » ³⁾. La richesse économique de certaines nations souffrait aussi

1) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 310.

2) M. HORA, in « Revue de Droit public », 1929, p. 151.
agraire roumaine et les réclamations hongroises, Bucarest, 1931, p. 5.

3) M. A. WAHL: Préface à l'ouvrage de M. M. PETRASCO: *La Réforme*

de la concentration excessive de la propriété entre les mains d'un petit nombre d'individus. Ainsi que le fait remarquer M. Cauwès, « on ne cite pas un seul pays que la petite propriété ait conduit à la ruine. L'abus des grandes fortunes immobilières a, au contraire, été funeste à l'Italie ancienne, et, de nos jours, il crée en Angleterre un malaise social des plus profonds ».

Ce malaise était à son point culminant en Europe centrale et orientale après l'Armistice. Le bolchevisme menaçait alors de se propager dans les pays voisins de la Russie. Aussi les constituants ont-ils voulu se prémunir contre cette menace, et la prévenir par d'importantes concessions. La contagion de l'exemple russe était ainsi évitée.

D'autre part, alors qu'avant la guerre les paysans ne pouvaient déjà se résoudre à ne jamais pouvoir devenir propriétaires de la terre qu'ils travaillaient, leurs protestations devaient s'accroître après la guerre contre cette situation qui ne leur laissait aucun droit stable sur cette terre pour laquelle ils venaient de verser leur sang.

Les réformes foncières furent la conséquence inévitable de ces facteurs moraux et économiques dans la majeure partie des pays de l'Europe centrale et orientale.

183. — Depuis la guerre, une véritable révolution agraire s'est produite en Europe centrale et orientale. La nouvelle répartition du sol qui s'est opérée dans ces pays a entraîné l'expropriation de vastes domaines en vue de permettre aux paysans d'assurer par leur travail leur existence et celle de leur famille, et d'améliorer un sort jusque là assez misérable.

Nous allons jeter rapidement un coup d'œil sur l'ensemble de ces réformes foncières et, pour cela, nous diviserons ces réformes dans deux paragraphes, d'après l'inspiration et l'esprit dont elles procèdent. Nous mettrons à part dans un premier paragraphe les nouveaux Etats de la Baltique orientale. D'une façon générale, pour ces Etats qui arrivèrent à l'indépendance à la suite d'événements imprévisi-

bles et d'épreuves cruelles, il fallait aller très vite pour ne pas être débordé par la tempête révolutionnaire. Celle-ci grondait à leurs portes et ne tendait à rien moins qu'à entraîner un bouleversement complet de l'organisation de la vie collective.

Dans un second paragraphe, nous passerons en revue les pays dans lesquels les réformes foncières sont le fruit des concessions en matière de propriété faites aux idées socialisantes par les Constitutions nouvelles.

§ 1. — LA RÉFORME FONCIÈRE DANS LES PAYS BALTES

184. — Les nouveaux Etats de la Baltique orientale, arrivés à l'indépendance, se sont donné des Constitutions. Dans l'ordre chronologique, elles s'échelonnent ainsi :

La Constitution de la Finlande a été votée par le Parlement le 12 juin 1919;

La Constitution de l'Esthonie a été votée par l'Assemblée Constituante le 15 juin 1920;

La Constitution de la Lettonie a été votée par l'Assemblée Constituante, le 15 février 1922;

La Lithuanie a eu deux Constitutions. La première du 1^{er} août 1922 a été remplacée par celle actuellement en vigueur qui, élaborée sans le concours de la Chambre, a été promulguée par le Président de la République, le 25 mai 1928.

En dehors des articles les concernant insérés dans les Constitutions proprement dites, et que nous avons examinés au cours de notre étude, les questions sociales ont encore fait l'objet de nombreuses dispositions législatives qui montrent avec quelle attention elles ont été suivies dans les pays de la Baltique. Il est impossible que nous entrions dans beaucoup de détails à cet égard, mais il faut au moins mentionner l'essentiel des mesures relatives au règlement de la question agraire, et qui ont eu d'ailleurs, en général, valeur de textes constitutionnels.

La possibilité pour la population rurale d'accéder large-

ment à la propriété foncière, telle est la question qui s'est posée le plus impérieusement dans chacun des nouveaux Etats baltes, dès leur libération. La population autochtone avait été dépouillée au profit de colons suédois ou germaniques qui formaient l'oligarchie féodale des « barons baltes ». En se perpétuant durant plusieurs siècles, la concentration de la terre entre les mains d'un petit nombre de propriétaires avait surexcité les antagonismes sociaux qui se doublaient encore dans tous ces pays d'un antagonisme national. Les paysans esthoniens et lettons se rappelaient qu'ils étaient les descendants des anciens et légitimes maîtres du sol jadis dépossédés par une conquête brutale. Les paysans lithuaniens n'oubliaient pas non plus qu'une partie de leurs grands propriétaires étaient d'origine polonaise. Bien qu'avant la guerre une certaine partie de la paysannerie lithuanienne, lettone et esthonienne fût parvenue à la propriété, « il y avait encore », dit M. de Montfort, « trop de familles dépourvues de terre et trop de grandes propriétés » ¹⁾.

Les convoitises dont ces dernières étaient l'objet se développèrent d'autant plus facilement, à la fin de la guerre, que beaucoup de grands propriétaires avaient quitté leurs domaines entre 1914 et 1918, ou bien, comme en Esthonie et en Lettonie, s'étaient enfui, après avoir collaboré avec les occupants allemands, par crainte de représailles. Ainsi leurs terres paraissaient abandonnées.

D'autre part, il fallait soustraire les milieux agricoles à l'influence de la propagande bolcheviste. Celle-ci s'était développée depuis la révolution russe de 1917, et elle était d'autant plus dangereuse pour les pays baltes que, à peine délivrés de l'occupation allemande, ils avaient à se défendre militairement contre les forces soviétiques.

Enfin, il importait de développer dans la mesure du possible la capacité productrice de pays que la guerre avait

¹⁾ H. DE MONTFORT: *Le Droit constitutionnel des nouveaux Etats de la Baltique Orientale*, in « Annales de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris ».

en partie ruinés. Et l'on estimait que le morcellement des grands domaines permettrait de créer une classe nombreuse de petits propriétaires fortement enracinés au sol, et qu'il transformerait les conditions d'exploitation de façon à obtenir un meilleur rendement des terres.

C'est pour cet ensemble de raisons que les Etats baltes se sont tout de suite préoccupés du problème de la réforme agraire.

A) *En Lithuanie*

185 — En Lithuanie, la réforme agraire a été amorcée par plusieurs lois et décrets pris à partir de 1919. Mais sa base juridique lui a été donnée par la loi du 15 février 1922, votée par l'Assemblée Constituante lithuanienne, et qui fut complétée par les lois du 14 avril 1924 et du 5 octobre 1925.

En 1914, à la veille de la guerre, 10 % des terres, en Lithuanie, appartenaient à l'Etat et au clergé; 40 % à la noblesse; 50 % seulement aux paysans. Si l'on entre dans le détail, on constatera que 30 % des propriétés paysannes étaient inférieures à 3 hectares; que 69 % avaient une étendue variant de 3 à 55 hectares; et que 1 % seulement avait une étendue supérieure à 55 hectares. Par contre, la noblesse détenait 476 grandes propriétés ayant chacune plus de 1.100 hectares, et elle était presque seule à constituer la moyenne propriété.

Amorcée par plusieurs mesures prises dès l'évacuation du pays par les Allemands, la réforme agraire lithuanienne a été mise au point en 1922 par une loi spéciale. Les buts de cette loi furent d'assurer de la terre à ceux qui n'en avaient pas ou pas assez, d'améliorer le rendement de l'agriculture par la constitution de petites propriétés paysannes, et de charger l'Etat d'obtenir le meilleur rapport de l'exploitation de certaines richesses naturelles. En conséquence, la loi prononça l'attribution à l'Etat des terres suivantes:

Les terres ayant appartenu autrefois au Gouvernement

russe; — les terres expropriées par les mesures prises antérieurement; — les terres ayant appartenu à l'ancienne noblesse russe; — les terres jadis confisquées par les autorités russes et attribuées par elles à des colons russes amenés dans le pays; — les terres des particuliers ayant porté les armes contre la Lithuanie; — toutes les propriétés foncières supérieures à 81 hectares, pour le surplus; — les terres appartenant à l'Eglise.

Enfin, la loi de 1922 posa le principe de l'obligation pour les étrangers de liquider volontairement leurs biens fonciers dans un certain délai. Elle accorda toutefois aux propriétaires expropriés le droit de choisir les 80 hectares dont elle les autorisait à conserver la possession, et elle leur laissa aussi la portion des bâtiments, la part du matériel et du bétail nécessaire à l'exploitation de la quantité de terres qui demeuraient entre leurs mains.

Exceptionnellement, les propriétaires transformant leurs domaines en vue de la réalisation de buts d'utilité publique par la création de terrains d'expérience, de fermes modèles, par exemple, furent autorisés à conserver une part de leur domaine pouvant aller jusqu'à 400 hectares.

D'autre part, un amendement à la loi de 1922, à la date du 16 avril 1930, a porté à 150 hectares le maximum antérieurement fixé.

Avec les terres dont l'Etat reprit la disposition, on créa des fermes d'une étendue de 8 à 20 hectares, et on augmenta jusqu'à 20 hectares au maximum les fermes existantes. Pour les artisans des villages, tels que maréchaux-ferrants, serruriers, charpentiers, etc..., on créa de petits lots de 2 hectares. On constitua aussi des lots d'un hectare autour des villes, destinés à la création de jardins potagers.

La loi de 1922 admit le principe de l'attribution d'une indemnité aux anciens propriétaires. Celle-ci fut établie à un taux très bas, et son paiement fut réparti sur un nombre d'années important, le Trésor étant dans l'impossi-

bilité de l'acquitter en une seule fois. Cependant, par suite de la dépréciation de la monnaie créée pendant l'occupation allemande ¹⁾ et demeurée en circulation jusqu'en 1923, certains propriétaires virent la valeur effective de leur indemnité presque réduite à néant.

Au total, en 1925, par suite du jeu de la loi sur la réforme agraire, 2.995 propriétaires possédant plus de 80 hectares avaient été expropriés en Lithuanie. Ce chiffre se décompose ainsi :

- a) 1.529 Polonais, avec 382.000 hectares de terres arables, et 253.000 hectares de forêts;
- b) 835 Lithuaniens, avec 209.000 hectares de terres arables, et 87.000 hectares de forêts;
- c) 278 Russes, avec 75.000 hectares de terres arables, et 77.000 hectares de forêts;
- d) 221 Allemands, avec 48.000 hectares de terres arables, et 39.000 hectares de forêts.

Invoquant les engagements que la Lithuanie avait pris à l'égard des minorités nationales existant sur son territoire, les propriétaires polonais en appelèrent à la Société des Nations en 1925. L'Etat lithuanien faisait remarquer que les expropriations prononcées en vertu de la loi sur la réforme agraire constituaient des mesures d'ordre social qui s'appliquaient à tous les habitants de la Lithuanie quels qu'ils fussent, et que le prolétariat agricole, quelle que fût sa nationalité, avait reçu également des lots de terre. Le Conseil de la Société des Nations se déclara satisfait, et la réclamation des malheureux propriétaires polonais n'aboutit pas.

B) *En Lettonie*

186. — A partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, les paysans lettons étaient parvenus à la propriété. Toutefois, à la veille de la guerre, et sur une superficie totale de 6.570.000 hectares, 3.161.000 appartenaient encore à la

1) L'Ostmark.

noblesse balte (soit 48 %), 657.000 à l'Etat russe (soit 10 %), 164.000 à l'Eglise et aux Communes (soit 3 %), tandis que la propriété paysanne ne disposait que de 2.587.000 hectares (soit 39 %), répartis entre 50.000 familles environ.

Comme en Lithuanie, la réforme agraire apparut en Lettonie comme le meilleur moyen de soustraire le pays à l'influence de la propagande bolcheviste et à celle de ses anciens maîtres.

Votée en 1920 par l'Assemblée Constituante, la réforme agraire lettonne fut très radicale. Elle mit à la disposition de l'Etat les terres ayant appartenu à l'ancien Etat russe, à l'Eglise, et à la Noblesse, avec tous les bâtiments, dépendances, les semences, le matériel, le bétail et les industries agricoles annexes. Elle annula également tous les contrats de fermage et toutes les créances hypothécaires relatifs à ces terres. Echappèrent seulement à l'expropriation les domaines qui servaient aux besoins des institutions de bienfaisance, des établissements scientifiques et des communes, et les terres d'une étendue de moins de 100 hectares acquises par des citoyens lettons avant le 6 mai 1915. Enfin, elle renvoya à une loi ultérieure la question de décider si des indemnités seraient ou non accordées aux propriétaires dépossédés. Il était établi, cependant, que, dans le cas où serait admis ce principe d'indemnité, ne pourraient en aucune façon bénéficier de celle-ci les propriétaires qui auraient eu une attitude hostile envers l'Etat letton, et tous ceux qui, par une utilisation antérieure de leurs domaines, en auraient déjà récupéré le prix d'achat.

Parmi les biens qu'il avait ainsi à sa disposition, l'Etat se réserva la propriété définitive des forêts, des sites remarquables et des terres non cultivées jusqu'alors. Avec le reste, il augmenta les fermes existantes dont la superficie était inférieure à 15 hectares jusqu'à 22 hectares au plus. Il constitua des fermes nouvelles de 22 hectares au plus, avec en outre un lot de 5 hectares de forêts. Et enfin,

il attribua les fermes existant déjà sur les biens nobles à ceux qui les cultivaient.

Pour empêcher la reconstitution de la grande propriété, une loi postérieure de mai 1922 vint décider que, pour toutes les terres provenant de la réforme agraire, personne ne pourrait en posséder plus de 50 hectares. Si, par le jeu de l'héritage ou d'achat ultérieur, une propriété ayant cette origine dépassait 50 hectares, son propriétaire serait obligé de vendre le surplus. D'autre part, dans un but d'apaisement social, la loi de mai 1922 accorda aux anciens propriétaires le droit de recevoir 50 hectares de leurs anciens domaines, et même dans certains cas 100 hectares.

La loi sur la réforme agraire avait réservé, comme je l'ai dit plus haut, la question de l'indemnité. Celle-ci fut portée en 1924 devant le Parlement qui, à une très faible majorité, vota le projet du parti social-démocrate, refusant toute indemnité, sauf pour les créances hypothécaires. Une réclamation des Baltes devant la Société des Nations, en 1925, fut rejetée pour les mêmes raisons qui avaient fait rejeter les réclamations des propriétaires polonais contre la réforme agraire lithuanienne.

En vertu de la loi sur la réforme agraire, l'Etat a conservé la propriété des forêts, et il dispose encore des terres incultes et des marais dont jusqu'ici il n'a pas entrepris le lotissement. Là où il existait en Lettonie, avant la guerre, 50.000 exploitations paysannes, on en trouve aujourd'hui 225.000 dont :

- a) 51.000 ont une étendue de 10 à 20 hectares;
- b) 24.000 de 20 à 30 hectares;
- c) 21.000 de 30 à 50 hectares;
- d) 18.000 de 50 à 100 hectares;
- e) 2.400 de plus de 100 hectares.

Au point de vue social, il s'est ainsi créé, en Lettonie, une forte classe de petits propriétaires très enracinés au sol qui donnent au pays une armature extrêmement forte,

puisque les deux tiers de la population sont parvenus à la propriété.

(¹) *En Esthonie*

187. — En 1914, il existait, en Esthonie, 1.149 grandes exploitations occupant une superficie de 2.428.000 hectares, c'est-à-dire les deux tiers de la superficie du pays.

En regard, 59.961 petites exploitations paysannes occupaient une superficie moyenne de 34 hectares.

La réforme agraire esthonienne s'est opérée en deux étapes, dont la première date de 1918-1919, à la fin de la guerre de l'Indépendance, à un moment où il fallait aller vite.

La loi du 10 octobre 1919 décida d'abord l'expropriation totale et sans indemnité, au profit de l'Etat, de toutes les propriétés nobles avec le matériel, les semences et le bétail. Elle fixa en même temps le maximum de la propriété paysanne à 165 hectares.

Avec les terres dont il avait pris ainsi possession, l'Etat fit des lots dont l'étendue ne devait pas être supérieure à celle qu'une famille pouvait cultiver avec l'aide de deux chevaux. Ces lots furent affermés pour six ans, moyennant un fermage évalué en seigle, payable en argent ou en nature. Si, au bout de six ans, l'exploitant avait bien cultivé le lot qui lui avait été confié, il pouvait obtenir la transformation de son bail temporaire en un bail à vie, avec le droit d'en laisser à sa mort le bénéfice à ses héritiers.

Au bout de quelques années, on vit qu'en général les cultivateurs étaient mécontents de ne pas avoir la propriété de la terre qu'ils cultivaient. Ils craignaient de ne pas voir renouveler leurs baux temporaires. Aussi faisaient-ils peu d'investissement, et hésitaient-ils à engager les frais nécessaires pour la mise en valeur de leur lot. En même temps, ils jalouaient les cinquante mille petits propriétaires paysans qui existaient au moment de la

réforme agraire et n'avaient pas été touchés par elle; ces derniers étaient appelés « les barons gris ».

C'est pourquoi les lois des 15 mai et 16 juin 1925 et du 5 mars 1926 vinrent transformer les dispositions antérieures relatives à la réforme agraire.

Elles décidèrent d'abord la restitution aux anciens propriétaires d'une partie de leurs domaines jusqu'à concurrence d'un maximum de 75 hectares auquel s'ajouteraient les forêts et les terres leur ayant appartenu, mais demeurées à l'état inculte. Si le domaine avait été déjà morcelé dans sa totalité, le propriétaire pouvait à son choix, recevoir de nouvelles parcelles ou une somme d'argent.

Elles attribuèrent ensuite aux anciens propriétaires, une indemnité pour la part expropriée, d'après la valeur cadastrale d'avant-guerre. Toutefois, cette indemnité représenta peu de chose, car son calcul était fait en roubles, et ces roubles devaient être convertis en marks esthoniens à un taux de conversion assez favorable.

Enfin, les lois de 1925 et 1926 autorisèrent la conversion des terres nationalisées, et jusqu'alors affermées par l'Etat, en propriétés individuelles d'un maximum de 75 hectares, forêts et terres incultes en plus.

Dans ces conditions, la réforme foncière esthonienne a exproprié un total de 2.346.000 hectares, dont 1.142.000 en forêts et terres incultes qui constitueront une réserve appartenant à l'Etat et que celui-ci pourra lotir ultérieurement. Le reste, soit 1.200.000 hectares de terres arables et de prairies, fut réparti de façon à permettre la création de 40.000 exploitations nouvelles, dont 31.000 propriétés et 9.000 fermes. Il existe actuellement en Esthonie:

- a) 23.521 exploitations de moins de 5 hectares;
- b) 21.598 de 5 à 10 hectares;
- c) 34.979 de 10 à 20 hectares;
- d) 24.228 de 20 à 30 hectares;
- e) 21.841 de 30 à 50 hectares;
- f) 6.433 de 50 à 100 hectares;
- g) 475 de plus de 100 hectares.

D) En Finlande

188. — La réforme agraire en Finlande a été extrêmement différente de celle qui a été pratiquée dans les trois pays de la rive sud de la Baltique orientale.

Dès la promulgation de l'indépendance de la Finlande, le Gouvernement entreprit de régler la question agraire, dans la pensée de soustraire ainsi le pays à la propagande baleheviste.

Les mesures prises eurent essentiellement pour but de permettre le rachat des terres affermées par ceux qui les cultivaient, et de créer de nouvelles propriétés pour ceux qui n'avaient pas de terres.

Pour atteindre ces objectifs, la loi du 15 octobre 1918 a donné aux fermiers le droit de racheter le terrain sur lequel ils étaient installés, sans laisser au propriétaire la possibilité de refuser de le leur vendre. Parallèlement, cette loi a encore donné aux propriétaires le droit de mettre les fermiers en demeure d'effectuer ce rachat. Toutefois, le fermier acheteur ne pouvait acquérir plus de 20 hectares de terres, outre 2 hectares de forêts.

L'Etat s'offrait, si c'était nécessaire, à avancer aux fermiers les fonds destinés au rachat. Les emprunteurs devaient alors rembourser par annuités, échelonnées sur vingt-et-un ans s'il s'agissait de parcelles destinées à la construction de maisons d'habitation, et sur trente-sept ans pour les parcelles destinées à une exploitation rurale.

Cette loi du 15 octobre 1918 eut de très heureux résultats. En général, propriétaires et fermiers s'entendirent pour effectuer à l'amiable le rachat.

Pour créer de nouvelles propriétés, on reprit les efforts déjà faits avant guerre pour faciliter la colonisation agricole. En 1918, l'Etat avait commencé à constituer un fonds destiné à acheter des terres qui devaient être réparties ensuite entre des colons. Il s'agissait de terres encore incultes, à défricher, et de 1898 à 1920 on avait ainsi créé 2,000 propriétés nouvelles. En 1922, une proposition fut

déposée à la Chambre afin de donner plus d'extension à cette formule. Notamment, on voulait permettre à l'Etat de recourir à l'expropriation pour acquérir en quantité suffisante des terrains dits de colonisation.

Cette proposition ne fut pas adoptée par la Chambre qui arrivait au terme de son mandat. Mais la Chambre suivante, élue en juillet 1922, vota, par 135 voix contre 61, un projet de réforme foncière qui fut approuvé le 25 novembre 1922 par le Président de la République. Ce projet est connu sous le nom de son protagoniste, M. Kallio, chef du parti agrarien, plusieurs fois Ministre de l'Agriculture et Président du Conseil.

La loi Kallio divisa les terres en Finlande en deux catégories :

- a) les terrains de culture, et
- b) les terrains d'habitation.

a) Elle fixa à 20 hectares la quantité de terres arables, de prairies et de pâturages à remettre à une famille, outre une parcelle boisée destinée à fournir le bois nécessaire à l'exploitation.

b) Quant aux terrains dits d'habitation, ils comprenaient l'emplacement nécessaire à la construction d'une maison, à l'établissement d'un potager et d'un champ.

La loi Kallio décida qu'on commencerait par lotir les terrains qui appartenaient à l'Etat ou que celui-ci achèterait à l'amiable, puis ceux qui appartenaient aux Communes, aux Sociétés anonymes et aux Corporations. Une fois ces terrains lotis, on aurait recours à l'expropriation, au cas où il n'y aurait pas eu suffisamment de ventes amiables. Néanmoins, il était entendu que, sauf le cas de mauvaise exploitation ou de non-résidence du propriétaire, l'expropriation ne pourrait pas porter sur des biens d'une superficie inférieure à 200 hectares. Et, dans ce cas, l'expropriation ne devait pas s'appliquer aux parcelles indispensables à l'exploitation du domaine. La loi se montra d'une application très large; elle évita de faire porter

l'expropriation sur les terrains nécessaires aux propriétaires pour bâtir, ou sur les terrains qu'ils auraient eux-mêmes reboisés ou bien qui contiendraient des carrières. De même, on ne soumet pas à l'expropriation tout domaine qui ne dépassait pas le maximum prévu après avoir fait l'objet d'un partage entre les enfants d'un propriétaire.

Nous sommes bien loin des conditions de la réforme foncière dans les pays de la rive sud de la Baltique orientale. Mais la loi Kallio a encore introduit une modalité très intéressante et qu'il faut signaler, en stipulant que l'expropriation ne s'appliquerait que sur l'excédent des propriétés dépassant 200 hectares. Et de cet excédent, elle ne permet encore d'exproprier qu'une part allant de 5 % à 50 % dans le cas où le domaine aurait plus de 5.000 hectares.

Il est à noter que, jusqu'ici, aucune expropriation, en vertu de cette loi, n'a eu lieu en Finlande. Les ventes amiables ont toujours suffi pour permettre les lotissements demandés. Les prix d'achat payés par l'Etat ont été les prix normalement pratiqués, en tenant compte des circonstances spéciales : existence de bâtiments, d'arbres précieux, ou récoltes sur pied.

Depuis 1922, 130.000 propriétés nouvelles ont été créées par l'application de la loi Kallio. Au total, avec le jeu de la législation relative au rachat de terres afferméees, il existe aujourd'hui, en Finlande, 400.000 familles qui ont accédé à la propriété, sur une population totale de 3.600.000 habitants.

Les nouveaux Etats de la Baltique orientale se sont préoccupés de s'organiser et de s'aménager d'une façon très moderne. En même temps que leurs Constitutions contenaient la proclamation de véritables droits sociaux et économiques, certaines limitations étaient apportées au droit de propriété par la pratique de la réforme foncière et par ses conséquences.

§ 2. — LES RÉFORMES FONCIÈRES
EN EUROPE CENTRALE ET MÉDITERRANÉENNE

189. — Si l'on étudie la réforme foncière réalisée dans les pays de l'Europe centrale, on constate une certaine analogie entre les différentes législations. Contrairement à ce qui a eu lieu en Russie, les réformes projetées dans ces Etats ne sont pas directement mises à exécution par le peuple, mais par des organismes gouvernementaux, d'après un programme préalablement établi. Elles tendent généralement à amener la « démocratisation » ¹⁾ de la propriété foncière par l'action simultanée de l'affermissement de la propriété privée paysanne et du partage de la grande propriété foncière.

Si les transformations subies par la propriété agraire furent radicales en Russie, dans les autres pays elles consistèrent uniquement dans les réformes foncières « *stricto sensu* ». En Russie, ce fut la tentative de collectivisation de l'agriculture que nous avons vue. Ailleurs, il s'agissait, en gros, du démantèlement des *latifundia* et de l'attribution à des paysans des terres ainsi libérées.

Dans les pays de l'Europe centrale, les réformes foncières appliquées après la Grande Guerre sont une conséquence de la propagation des idées de liberté politique et d'émancipation sociale.

A) En Roumanie

190. — La Roumanie a été dotée, le 29 mars 1923, d'une nouvelle Constitution appelée à régir le royaume entier tel qu'il est sorti de la guerre. La nouvelle Constitution, bien qu'elle ait gardé le plan et la division des matières de l'ancienne de 1866, contient, comme nous avons pu nous en apercevoir au cours de cette étude objective, des textes appelés à réglementer des questions tout à fait nouvelles.

1) *Les nouvelles législations agraires en Europe Centrale*, in « *Revue Internationale du Travail* », septembre, 1922.

Le Titre II est intitulé improprement « Des Droits des Roumains ». Ces nouveaux droits sont, en effet, assortis de devoirs qui les transforment en droits en vérité très particuliers ! Ce titre de la Constitution est incontestablement un de ceux qui ont souffert d'importantes modifications, suivant en cela les nouvelles tendances sociales du Droit constitutionnel d'après-guerre.

La réglementation du droit de propriété a retenu, dans une très large mesure, l'attention des auteurs de la nouvelle Constitution. Ceux-ci se trouvaient, nous dit M. Théodoresco, « devant une série de difficultés soulevées par le passé » ¹⁾. Ils avaient aussi à résoudre un certain nombre de problèmes posés par la vie moderne de l'Etat.

Voyons d'abord quel était le passé ?

Dans le passé, la propriété était déclarée sacrée et inviolable. Elle ne connaissait d'autres atteintes que celles des cas classiques d'expropriation pour cause d'utilité publique : travaux pour la défense nationale, voies de communications et salubrité. La révision de 1917 avait multiplié ces cas.

Une nouvelle cause d'expropriation, *l'utilité nationale*, proclamée lors de cette même révision de 1917, a porté l'atteinte la plus forte à l'ancienne conception du droit de propriété. La réforme foncière roumaine ²⁾, fut réalisée pendant la guerre. Ferdinand I^{er}, dans une proclamation de 1917, avait promis aux soldats qu'il leur donnerait des terres. Dans ce but, une Assemblée nationale réunie à Jassy, alors que la moitié du territoire était envahie, modifia l'art. 19 de la Constitution. Par cette modification, on substitua à la notion de propriété absolue la nouvelle notion de propriété fonction sociale. Et cette même Assemblée nationale ordonna l'expropriation pour cause d'« *utilité nationale* » de la grande propriété en faveur des

¹⁾ A. THÉODORESCO : *La Nouvelle Constitution de Roumanie*, in « Bulletin de la Société de Législation comparée », 1926.

²⁾ M. PETRASCO : *La Réforme agraire roumaine et les réclamations hongroises*, Bucarest, 1931.

paysans. Cette mesure, que M. Chauffardet appelle une « mesure d'équité sociale » ¹⁾, fut surtout une mesure d'opportunité et de profond sens politique pour lutter contre le bolchevisme. Pourtant, l'expropriation pour cause d'utilité nationale, à la différence des autres cas qui présentaient tous une continuité de temps, était de nature essentiellement passagère. Une fois réalisée, elle n'avait donc aucun motif de subsister dans le texte de la nouvelle Constitution. Si elle a été maintenue, cela provient de ce que le droit de propriété, tel que l'entend et le limite la nouvelle Constitution, est très différent de celui que déterminait l'ancienne. Ce maintien était bien dans la ligne générale de l'évolution sociale actuelle qui tend à substituer peu à peu la notion de propriété fonction sociale à l'ancienne conception de la propriété droit individuel absolu.

Après cette incursion dans le domaine constitutionnel, rendue nécessaire pour situer les circonstances dans lesquelles s'était amorcée la réforme foncière roumaine, nous allons examiner les grandes lignes de cette réforme.

191. — La réforme fut effectivement réalisée par un décret-loi du 16 décembre 1918 et par une loi du 17 juillet 1921. Elle s'étendit à tout le royaume, c'est-à-dire à l'ancienne Roumanie et aux provinces nouvellement rattachées, telles que la Bessarabie, la Transylvanie et la Bukovine.

Les principes généralement appliqués sont les suivants : on exproprie des propriétés rurales dépassant un maximum. Ce maximum à ne pas dépasser varie, suivant les cas, de 100 hectares (pour les propriétés afferchées) à 500 hectares, par exemple pour les fonds sur lesquels se trouvent des industries agricoles. Les fonds qui dépassent ces limites sont expropriés proportionnellement à leur grandeur : sur un domaine de 100 à 110 hectares, on ne prend qu'un seul hectare, soit 1 % ; sur un domaine de 200 hectares, on prend 35 hectares, soit un peu plus de

1) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 293.

17 % ; sur un domaine de 500 hectares, on enlève 260 hectares, soit un peu plus de la moitié.

Cette expropriation a lieu contre le paiement d'une indemnité. Celle-ci est calculée en tenant compte de la moyenne des prix d'avant-guerre, et elle est payée par une émission de titres de rentes productifs d'intérêts. Les propriétaires qui pendant longtemps ne se sont pas occupés de leurs terres, ceux qui étaient absents parce que résidant à l'étranger, de même que les propriétaires condamnés pour crimes envers l'Etat ou pour désertion devant l'ennemi, sont expropriés intégralement.

Les bénéficiaires de la loi sont les Roumains cultivateurs. Le terrain leur est vendu en lots d'une étendue de 5 hectares, sauf dispositions particulières. Les fonds sont répartis suivant un ordre de priorité qui est le suivant : en premier lieu, aux soldats mobilisés pendant la campagne de 1916-1919 ; puis aux soldats de la campagne de 1913 ; aux veuves de guerre pour leurs enfants ; aux petits agriculteurs sans fonds ; aux agriculteurs dont les propriétés ne dépassent pas 5 hectares ; aux orphelins de guerre. Ces dispositions sont contenues dans l'article 78 de la loi du 14 juillet 1921.

Les lois qui s'appliquent aux autres provinces sont fondées sur les mêmes principes, mais avec quelques adaptations aux conditions locales.

Ainsi, la réforme foncière de la Bessarabie réduit toutes les propriétés particulières à 100 hectares.

Comme la plupart des pays belligérants, la Roumanie connut la baisse de valeur de sa monnaie. En conséquence, les titres de rentes remis aux propriétaires comme indemnité, tout en gardant leur valeur nominale, perdirent une grande partie de leur valeur réelle. Les sujets roumains acceptèrent sans protester cette nouvelle expropriation qui se superposait à la première. Par contre, les grands propriétaires hongrois, au nombre de deux cent cinquante-sept,

protestèrent. Cette question, dite des « optants hongrois », dégénèra en conflit roumano-hongrois ¹⁾.

En Transylvanie, au lendemain de la débâcle hongroise, l'Assemblée provisoire réunie à Alba-Julia décidait une refonte du régime agraire qui s'effectua tout d'abord en vertu du décret-loi du 15-28 décembre 1918. L'annexion de la Transylvanie à la Roumanie eut pour conséquence de faire passer, sous le régime des lois roumaines, de nombreuses et considérables propriétés appartenant à des Hongrois et situées dans cette province. Pour donner à ces propriétaires la garantie qui leur était nécessaire, l'article 250 du Traité de Trianon fut rédigé. Il s'exprime ainsi :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne sont pas sujets à saisie ou à liquidation, en conformité de ces dispositions.

» Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants-droit libérés de toute mesure de ce genre, ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre, prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité.

» Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

» Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois, en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239. »

Le décret-loi du 15-28 décembre 1918 ne fut donc pas suivi d'application à l'égard des propriétaires hongrois. Il prévoyait, en effet, que devaient être expropriés totalement : les biens de tous les habitants de Transylvanie deve-

1) L. LE FUR : *La réforme agraire en Roumanie et le conflit avec la Hongrie*, in « Bulletin de la Société de Législation comparée », 1927, page 437.

nus sujets étrangers (optants Hongrois) et les biens des personnes morales ayant leur siège hors de Roumanie. Les biens hongrois de Transylvanie ne furent pas frappés de saisie ou compris dans les liquidations.

Très peu après la mise en vigueur du Traité, le 30 juillet 1921, il intervint une loi agraire ayant pour conséquence l'expropriation de ces propriétaires hongrois. Des lois du même ordre étaient portées à la même époque : loi du 15 mai 1920 pour la Bessarabie ; loi du 17 juillet 1921 pour l'ancien Royaume ; loi du 30 juillet 1921 également pour la Bukovine. Plus tard, la nouvelle Constitution de la Roumanie du 29 mars 1923, valable pour les nouvelles provinces, dans son art. 18, ne permit qu'aux Roumains seulement d'acquérir ou de conserver des biens ruraux sur tout le territoire de la Roumanie.

192. — Après avoir usé des voies de recours établies par la loi roumaine, les propriétaires hongrois dépossédés firent adresser, par l'intermédiaire de leur Gouvernement, des réclamations répétées au Gouvernement de la Roumanie. Ces réclamations demeurèrent sans résultat.

M. A. Pillet, dans un article ¹⁾, démontre que le tribunal arbitral mixte roumano-hongrois pouvait être valablement saisi de ce litige et qu'il était certainement compétent quant à sa solution. Les propriétaires étrangers dépossédés prétendaient que le Droit international et le Traité de Trianon interdisaient à la Roumanie d'exproprier les Hongrois. Nous avons vu que le Traité de Trianon avait conservé aux minorités nationales leur droit de propriété. Si les Hongrois se résignaient malgré tout à l'expropriation de leurs terres, ils réclamaient au moins une indemnité correspondante à la valeur-or de leurs biens expropriés. L'acte que constitue la loi agraire du 30 juillet 1921 porte dans la législation roumaine le nom « d'acte fait pour la réforme foncière ». Et le Gouvernement roumain faisait

¹⁾ A. PILLET: *Les Affaires agraires des ressortissants hongrois devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois*, in « *Revue de Droit International public* », 1927, p. 1.

dire que cet acte s'inspirait exclusivement d'un intérêt public urgent, et qu'il était simplement destiné à permettre aux ouvriers agricoles de devenir propriétaires.

La quatrième et dernière décision du Conseil de la S. D. N., de juin 1928, reconnut la compatibilité de la réforme foncière roumaine avec le Traité de Trianon. M. A. Wahl approuve cette solution, estimant que les propriétaires hongrois n'avaient pas droit à une meilleure situation que les propriétaires nationaux ou alliés, et qu'une loi d'ordre général, « édictée dans un but de justice et d'intérêt social, ne saurait admettre d'exception » ¹⁾. Avec M. Pillet, nous estimons, au contraire, qu'on devait juger cet acte en question non point d'après la dénomination qui lui était donnée ou d'après les déclarations dont on l'accompagnait, mais d'après sa nature réelle. « Or, la nature de cet acte n'est pas douteuse », dit-il, « il constitue une mesure de saisie et de confiscation » ²⁾. Dans cette loi, faite en apparence pour tous les Roumains, il est visible que ce sont en tout premier lieu les Hongrois que l'on a voulu atteindre, et que le Gouvernement roumain n'a jamais eu d'autre intention que celle de les dépouiller.

Pour en revenir à la réforme foncière roumaine, le tableau ³⁾, suivant donne une idée du degré d'avancement de la réforme au 1^{er} octobre 1923, d'après les publications du Ministère de l'Agriculture roumain :

1) A. WAHL, préface précitée, p. 5.

2) A. PILLET, article cité.

3) Emprunté à M. IONESCU-SISESTI: *Structure agraire et production agricole de la Roumanie*.

ROUMANIE	Ancienne Roumanie	Bessarabie	Transylvanie	Bukovine
Nombre des propriétés qui ont été soumises à l'expropriation	5.372	1.271	6.682	1.047
Superficie de ces propriétés en hectares	3.767.848	1.829.016	2.463.015	451.697
Superficie expropriée	2.543.103	1.488.613	1.315.076	67.573
Superficie distribuée en parcelles individuelles	1.378.000	1.025.174	15.743	2.778
Nombre de paysans qui ont reçu des parcelles en propriété	390.546	303.707	10.928	3.408

B) En Pologne

193. — En Pologne, il y avait aussi en face de *latifundia* un grand nombre d'exploitations trop petites pour assurer la subsistance des paysans. Pour y remédier, l'article 99 de la Constitution polonaise de 1921 proclame que : « la terre étant un des plus importants facteurs de l'existence de la Nation et de l'Etat..., les lois définiront les statuts autorisant l'Etat à racheter la terre »

Conformément à cet article de l'ancienne Constitution, la loi du 15 juillet 1920 autorisa l'Office agraire à racheter d'autorité un certain nombre de propriétés privées. Firent en particulier l'objet de ce rachat les terres mal exploitées au point de vue de la production nationale, celles qui furent achetées pendant la guerre au moyen de profits illi-

cites, celles qui se trouvent à proximité des villes ou, comme partout, celles qui dépassent un maximum d'hectares. On effectua le paiement des terrains expropriés non pas en espèces, mais en bons de l'Office agraire donnant un intérêt de 4 %.

De nombreuses lois postérieures vinrent compléter ou modifier l'organisation initiale. Il y eut ainsi la loi du 17 décembre 1920, du 31 juillet 1923, la loi sur l'organisation des parcelles du 28 décembre 1925, et le décret-loi du Président de la République du 1^{er} février 1927 sur les servitudes.

On laissa, d'une façon générale, sans les toucher, les propriétés qui ne dépassaient pas le maximum de 300 hectares de terres arables pour certaines provinces de l'Est. Dans les autres provinces, ce maximum était ramené à 180 hectares et il n'était plus que de 60 hectares à proximité des villes et des centres industriels.

Les propriétés expropriées ont servi surtout à l'agrandissement des propriétés existantes. L'Etat favorisait les partages des propriétés en accordant aux paysans des subventions en espèces ou en nature et des crédits. Le parcellement porta ainsi sur 1.242.000 hectares.

Mais ces lois suscitèrent des mécontentements. Les grands propriétaires ne furent pas satisfaits des évaluations faites par les commissaires des offices agraires. Quant aux paysans, ils demandaient la réduction du maximum laissé aux grands propriétaires. Cette réforme foncière est bien moins hardie que celle opérée en Roumanie, et elle paraît destinée à subir une révision.

C) *En Yougoslavie*

. — Dès sa constitution, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes eut aussi à résoudre des problèmes relatifs au sol qu'il héritait de la Turquie et de l'Autriche-Hongrie. Il s'agissait d'abolir des restes de féodalité et de procurer des terres à une masse de prolétaires agricoles.

Un des premiers actes du nouvel Etat fut d'entreprendre, « et peut-être un peu trop vite » ¹⁾, comme l'estime M. Chauffardet, la réforme foncière. Dans le premier manifeste adressé à son peuple réuni, le régent Alexandre déclarait : « Je désire que l'on abolisse le servage et les grandes propriétés foncières... La terre dorénavant n'appartiendra qu'à Dieu et aux paysans, comme c'est le cas en Serbie depuis longtemps ».

Un mois plus tard, les ordonnances du 25 février 1919 édictaient le partage de terres entre les paysans pauvres.

Ensuite, ce fut la Constitution de 1921 qui vint consacrer des principes extrêmement avancés. Après avoir imposé l'expropriation des grands domaines, la Constitution yougoslave allait jusqu'à prévoir dans son art. 43 qu'une loi devait intervenir pour fixer « la quantité maxima de terre que pourrait posséder une personne ». Les art. 41 et 43 réglaient l'expropriation des grands propriétaires. L'art. 41 s'occupe spécialement de propriétaires de grandes forêts. Dans ces deux dispositions constitutionnelles, il s'agit de grandes propriétés se trouvant dans les pays yougoslaves ayant appartenu à l'ancienne monarchie des Habsbourg. Ici, la Constitution assure aux propriétaires expropriés une indemnité. Les grandes forêts sont expropriées au profit de l'Etat et des personnes morales d'ordre administratif (départements, communes), tandis que les autres grandes propriétés sont expropriées au profit de ceux qui les cultivaient. Lors de la colonisation et du partage des terres expropriées, les soldats qui ont combattu pour l'affranchissement des Serbes, Croates et Slovènes, ainsi que leurs familles, avaient un droit de priorité.

L'alinéa 4 de l'article 43 dispose *in fine* qu'« une loi fixera un maximum de propriété foncière ainsi que les cas dans lesquels un minimum de terre ne pourra être aliéné ».

En ce qui concerne les grandes propriétés qui avaient appartenu aux membres d'anciennes dynasties étrangères ou qui avaient été données par le pouvoir étranger (c'est-

1) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 296.

à-dire le pouvoir austro-hongrois) à des particuliers, aucune indemnité ne sera dûe ni payée, dit l'art. 43 de la Constitution de 1921.

Après les prescriptions constitutionnelles apportant d'aussi graves limitations au droit de propriété, la loi du 20 mai 1922 a réalisé cette conception sociale de la propriété privée. Cette loi décrétait l'expropriation de tous les grands domaines dépassant un maximum fixé entre 50 et 300 hectares pour les terres arables. Dès janvier 1924, 210.912 familles avaient déjà été installées sur les terres expropriées, et plus de 400.000 familles avaient été affranchies du servage.

La Constitution de 1931, qui est venue remplacer celle de 1921, n'a pas porté atteinte aux principes constitutionnels antérieurs relatifs au droit de propriété. Elle est même venue confirmer la réforme foncière qui avait été opérée en Yougoslavie par le vote des lois agraires. « La contenance et l'étendue du droit de propriété sont réglées par la loi », dit le nouvel art. 22. La Constitution actuelle yougoslave, tout en garantissant le droit de propriété, dispose en même temps, que ce droit peut être limité par la loi. Elle reconnaît donc qu'il découle des obligations de la propriété, et elle affirme que l'usage de ce droit ne doit pas nuire aux intérêts de la collectivité.

Nous pouvons faire ici la même remarque qu'à propos de la Constitution de Weimar, en relevant la contradiction qui ressort du fait d'admettre à la fois le principe de la propriété privée et la liberté du législateur d'apporter à cette propriété toutes les restrictions qu'il veut.

Ce n'est guère qu'*au Mexique* que nous rencontrons des principes aussi rigoureux, en matière de propriété, que ceux que nous venons d'apercevoir en Yougoslavie. La Constitution du Mexique de 1917, dans son art. 27, déclare en effet que : « Dans chaque état et territoire sera fixée l'étendue maximum de terre pouvant appartenir en propriété à un seul individu ou société légalement constituée,

l'excédent devant être fractionné et mis en vente dans les conditions légales, et le propriétaire étant obligé de recevoir des bons d'une dette spéciale agraire pour garantir le paiement de la propriété expropriée » ¹⁾.

Il est assez piquant, nous a-t-il semblé, de rapprocher ces dispositions sensiblement analogues des Constitutions mexicaine et yougoslave, appliquées l'une dans une République socialiste et l'autre dans le Royaume serbe, croate et slovène !

D) *En Grèce*

195. — En Grèce, au lendemain de l'Indépendance, l'Etat se trouva en possession de très vastes domaines qui avaient appartenu à l'Etat ture à la suite de spoliations diverses.

En 1835 et en 1871, on avait procédé à quelques distributions de terres. Après la libération de la Thessalie, en 1881, la question du partage des grands domaines fut envisagée. Mais on trouvait un obstacle juridique dans la Constitution grecque de 1864 qui n'autorisait les expropriations que pour cause de « nécessité publique ». C'est pour ce motif que, en 1911, on remplaça le terme « nécessité » par celui d'« utilité ».

Ce fut le point de départ de la réforme foncière de 1917 qui fut appliquée d'abord dans les régions de Macédoine et d'Epire libérées depuis 1912, et qui fut ensuite généralisée dans tout le Royaume par la loi 2052 de 1920. Les propriétaires expropriés étaient indemnisés en obligations d'Etat amortissables en trente ans, tandis que les cultivateurs « impropres » ²⁾, pour employer le terme si expressif de M. Chauffardet, devaient rembourser la même somme en trente annuités.

Les grands propriétaires reprochaient à cette législation de tendre à une confiscation pure et simple. Ils obtin-

1) Cité par M. GASCON Y MARIN : article cité, in « Annuaire de l'Institut International de Droit public », 1930.

2) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 297.

rent d'ailleurs une satisfaction partielle par la loi du 27 juillet 1922. Mais, à leur tour, les paysans élevèrent des protestations contre ces mesures, insuffisantes à leur sens, et finalement le Gouvernement reprit une politique de réformes plus poussées à partir de mars 1923.

Il faut encore signaler ici une expression tout à fait symptomatique que nous avons relevée dans la Constitution de la Grèce. L'art. 19 contient en effet la disposition suivante : « Des lois spéciales régleront les modalités des réquisitions pour les besoins de l'armée de terre ou de mer, ou pour parer à une *nécessité sociale* immédiate, susceptible de mettre en danger l'ordre ou la santé publiques ». Anciennement, on parlait de *nécessité publique*. Puis, celle-ci fut remplacée par l'utilité publique. Nous voyons apparaître ici la *nécessité sociale*. A quand, dira-t-on, le stade de l'utilité sociale ? Dans un instant, la Constitution espagnole de décembre 1931 nous mettra sous les yeux cette utilité sociale comme cause d'expropriation. Il y a une tendance sociale que marque cette évolution et que le Droit constitutionnel récent ne manque pas de reproduire en lui donnant ainsi une consécration digne de retenir l'attention.

E) *En Tchécoslovaquie*

196. — Comme le prouve l'exemple de la Grèce, et comme nous avons pu déjà nous en rendre compte dans les pays baltes et en Roumanie, la question foncière n'est pas seulement d'ordre économique et social. Cette question peut être aussi d'ordre national. Ce caractère apparaît surtout dans la réforme foncière tchécoslovaque.

Après le combat de la Montagne Blanche, en 1620, Ferdinand d'Autriche avait procédé à de vastes confiscations en vue de récompenser les aventuriers de toutes nationalités (Allemands, Espagnols, Français...), qui l'avaient aidé à remporter la victoire sur la Nation tchèque. Il se constitua ainsi une aristocratie terrienne sans attache profonde

avec le pays et qui vivait à la Cour de Vienne. Les pays de la Couronne tchèque constituaient avant la guerre une des terres classiques de la grande propriété.

La réforme devenait nécessaire après la guerre. Elle fut hâtée, comme dans d'autres pays, par le besoin d'opposer une barrière à la propagande soviétique ou constituant une classe de petits propriétaires fonciers.

La législation tchécoslovaque relative à la propriété du sol est plus que n'importe quelle autre empreinte de la double influence exercée sur la législation foncière d'après-guerre par la doctrine marxiste, d'une part, et par le programme des partis représentant les masses paysannes, d'autre part. Le parti agraire, le plus puissant des partis tchécoslovaques au sein du Parlement en 1919, voulait assurer aux paysans la propriété des terres que l'on expropriait. Le parti socialiste, par contre, voulait, autant que possible, ne pas faire disparaître les grandes exploitations agricoles qu'il considérait comme les plus rationnelles au point de vue de la production, et il désirait les transformer en propriétés collectives.

Le législateur tchécoslovaque a tenté un compromis entre ces deux tendances. La loi du 16 avril 1919, qui fixe les principes de la réforme foncière, prévoit, aux termes de l'article 10, que les terrains expropriés et non destinés à des fins d'utilité publique doivent être soit morcelés, soit affectés à des coopératives. Par cette loi, les propriétés dont la superficie dépasse un chiffre donné (150 ou 250 hectares, suivant les cas) sont mises sous séquestre. Ces terres devaient être réquisitionnées, en principe, avec indemnité. Il y avait certains cas seulement où aucune indemnité ne devait être payée, et en particulier quand il s'agissait de terres appartenant aux pays ex-ennemis. Les terres réquisitionnées devaient être mises à la disposition de l'Office foncier pour une répartition ultérieure.

Des lois du 12 février 1920 et du 13 juillet 1922 complétèrent encore cette réforme foncière.

La portée de la loi de 1919 était considérable : 4 millions

d'hectares, soit 28 % de la superficie totale du pays, furent réquisitionnés et distribués. Par parenthèse, il est caractéristique de noter que les immenses *latifundia* de 50.000 à 100.000 hectares représentent 34 % de la superficie séquestrée. Les propriétaires furent indemnisés en prenant pour base le prix moyen de 1913 à 1915, sans tenir compte, par conséquent, de la dévaluation de la couronne.

Les forêts furent étatisées pour des raisons économiques et stratégiques. Pour éviter la reconstitution des *latifundia*, la législation tchécoslovaque laisse planer la menace de l'expropriation sur les propriétaires qui seraient tentés dans l'avenir, de reconstituer des grands domaines.

L'application des principes de la loi de Séquestre a fait l'objet d'autres lois concernant l'adjudication, l'indemnité, le crédit qui, par leur contenu et par la manière dont elles ont été appliquées, ont donné des résultats appréciables. Par delà des buts d'ordre social ou politique, on a cherché à garantir la stabilité de la réforme en se préoccupant de son résultat économique. On a voulu, par exemple, que les divers bénéficiaires soient les plus aptes, et que l'étendue des exploitations soit adaptée au système de culture. Il semble que dans ce pays le démantèlement des *latifundia* ait été effectué au mieux des intérêts généraux.

Cette réforme provoqua les réclamations devant la S. D. N. des grands propriétaires d'origine germanique. Pourtant, comme le dit M. Chauffardet, « elle était nécessaire à la consolidation politique et sociale de l'Etat » ¹⁾.

F) En Espagne

197. — Dans l'ordre économique, la Constitution espagnole du 9 décembre 1931 formule des déclarations qui révèlent des tendances, non plus sociales, mais plus exactement socialisantes, principalement au sujet de la Propriété. A propos de ce « grave et passionnant problè-

1) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 299.

me » ¹, la Constitution est plus que sociale, la conception sociale étant généralement admise en Espagne, même par le libéralisme : elle est, selon l'expression de M. Posada, « socialisatrice ».

Le parti socialiste a fait sur ce point sentir son influence aux Cortès. Les déclarations constitutionnelles ont accentué les idées nouvelles au-delà de toute utilité. Il était évident que les dispositions générales tendaient à accepter la transformation juridique de la conception traditionnelle du *dominium* dans le sens de « la définition de la propriété comme une fonction sociale » ²). Nous relevons ici, chez M. Posada, la confusion dont nous avons parlé plus haut : la propriété peut avoir une fonction sociale, mais elle n'est pas une fonction sociale.

198. — Avant que l'on puisse penser à l'avènement du socialisme, en Espagne, comme parti prépondérant du Gouvernement il y avait des personnes qui pouvaient croire encore à la possibilité d'une réforme profonde du régime constitutionnel monarchique dans le sens social sur des bases que M. Posada s'efforçait de motiver. Ce dernier proposa une formule qu'il considérait toujours comme expressive et flexible :

« La propriété », disait-il, « est un droit fondamental de la personne humaine (condition essentielle de la vie humaine ») ; et il ajoutait : « en même temps qu'une fonction sociale qui impose des devoirs ».

Et pour mettre le droit de propriété en harmonie avec les exigences de la vie sociale, M. Posada continuait ainsi : « La propriété d'une personne peut être transformée juridiquement par l'*aliénation forcée pour cause d'utilité sociale* définie par la loi, moyennant une juste indemnité » ³),

La substitution à l'expression « pour cause d'utilité

1) A. POSADA : *La Nouvelle Constitution espagnole*, Paris, Sirey, 1932.

2) Même auteur, *ibid.*

3) A. POSADA : *La Réforma constitucional*, 1921.

publique » de cette autre « pour cause d'utilité sociale » supposait une innovation d'une valeur capitale qui aurait pu ouvrir un vaste domaine à l'action de l'aliénation forcée dans un but de caractère social. Dans la pensée de M. Posada, cette substitution devait permettre de conditionner le principe de la « juste indemnité » d'après la situation de l'exproprié, en la combinant avec les avantages qu'il pourrait obtenir grâce à l'aliénation forcée. La proclamation de l'introduction du principe de l'utilité sociale suffisait même pour considérer la réforme agraire comme constitutionnalisée.

A la Commission juridique, chargée d'établir le texte d'un avant-projet de Constitution, des discussions s'engagèrent pour introduire dans le texte constitutionnel non seulement le critérium de l'utilité sociale, mais même le principe de la socialisation de la propriété que l'on soumettait néanmoins aux formalités de l'expropriation. C'est ainsi que dans l'art. 28 de l'avant-projet il était dit ceci : « La propriété des biens de toute catégorie pourra être transformée juridiquement par expropriation forcée pour cause d'utilité sociale, que la loi définira en déterminant également la forme du dédommagement. Aux mêmes conditions la propriété pourra être socialisée ». Malgré tout, on n'est pas arrivé dans l'avant-projet, à proclamer la possibilité de l'expropriation sans indemnisation ¹⁾.

Le projet de la Commission des Cortès s'est écarté du critérium de l'avant-projet, en formulant d'une façon absolue le principe de la socialisation « qui s'effectuera d'une manière graduelle », et celui de la possibilité de l'expropriation sans indemnisation. On trouve tout cela dans l'article 42 du projet.

199. — Le texte constitutionnel approuvé, qui est celui de la Constitution du 9 décembre 1931, ne suit pas à la lettre celui du projet de la Commission des Cortès. Il admet l'expropriation forcée pour cause d'utilité sociale,

1) Elle a été proposée dans un des vœux d'une minorité.

moyennant une indemnisation convenable; et il ajoute: « à moins qu'une loi approuvée par les votes de la majorité absolue des Cortès ne dispose autrement ». Et, enfin, ce même article 44 dispose encore qu'« aux mêmes conditions, la propriété pourra être socialisée ».

La Constitution espagnole nous présente donc cette particularité de vouloir concilier les deux idées contradictoires que sont celles de la propriété privée et de l'étatisme marxiste. Cette Constitution a posé des principes socialisants qui ont pesé sur la propriété et sur les industries. A l'heure actuelle, dans le bouleversement complet que traverse l'Espagne au moment où nous écrivons ces lignes, les textes constitutionnels sont assurément la dernière des préoccupations des chefs au pouvoir, de ceux que les journaux appellent les « gouvernementaux »!

200. — Pour nous rendre compte de la façon dont les principes de la Constitution espagnole ont écrasé le droit de propriété, il est bon de nous arrêter un instant sur la réforme foncière qui a été réalisée en Espagne. La loi sur la réforme foncière porte l'empreinte particulièrement marquée de l'influence socialiste.

Si l'on était généralement d'accord en Espagne sur la nécessité de cette réforme foncière, la façon dont le gouvernement Azana et les Cortès ont cherché à la réaliser a soulevé les critiques les plus fondées. Au lieu de s'occuper d'abord de la révision des baux ruraux, qui paraissait particulièrement urgente et qui intéressait presque tout le pays, le législateur s'est attaqué exclusivement à la question des *latifundia*. Or, cette dernière question ne concernait que quelques régions, et elle était aussi la plus délicate. A cet effet, le principe de l'expropriation « pour cause d'utilité sociale », inscrit dans la Constitution, a été appliqué de façon manifestement abusive. Les anciens domaines seigneuriaux (*señorios*), les biens appartenant aux anciens grands d'Espagne ou aux personnes impli-

quées dans le mouvement séditionnel du 10 août 1932, ont été confisqués sans indemnité.

En outre, toujours sous l'inspiration socialiste, les paysans installés sur ces terres n'en obtiennent pas la propriété, mais deviennent de simples colons de l'Etat.

Enfin, faute surtout de l'organisation du crédit indispensable ou de travaux techniques appropriés pour la mise en culture, la loi est demeurée inapplicable en bien des endroits.

En revanche, la seule annonce de la réforme a eu pour effet immédiat d'occasionner une dévalorisation de toute la propriété foncière. Tout le monde sait trop bien que rien ne répugne plus à l'étatisme que l'agriculture. Les retards inévitables apportés à la réalisation de la réforme foncière ont suscité, en certaines régions, parmi les cultivateurs condamnés au chômage et travaillés par la propagande extrémiste, de véritables *Jacqueries*.

Et M. Marvaud écrivait en 1934: « Ce n'est pas d'ailleurs seulement dans les campagnes, mais aussi dans les centres industriels que l'ordre social a été constamment troublé, au cours de ces deux dernières années, par l'agitation révolutionnaire des anarcho-syndicalistes et des communistes. Ces mouvements sporadiques ont été assez facilement réprimés, mais ils coûtent chaque fois un grand nombre de victimes; le feu est à peine éteint sur un point qu'il renaît sur un autre. On comprend que cela n'aille pas sans péril pour la vie normale du pays, où ces émeutes violentes entretiennent une inquiétude continuelle » ¹⁾.

Depuis lors, les graves événements qui se déroulent actuellement en Espagne ont dépassé les craintes que M. Marvaud émettait déjà en 1934.

D'après les statistiques que publiait l'Institut de réforme agraire, le 30 novembre 1933, celui-ci, chargé de l'application de la réforme, n'avait pris possession que de 14.886 hectares, sur un total de 355.000 hectares de terrains

¹⁾ A. MARVAUD, in « Revue des Sciences politiques », 1934, p. 73.

expropriés; 4.395 familles paysannes seulement avaient été installées en qualité de fermiers.



201. — Ainsi, de la Baltique à la Mer Noire, faisant écho jusqu'en Méditerranée occidentale, se produit, depuis 1918, la plus grande révolution foncière que l'on ait jamais vue dans l'histoire.

Les résultats enregistrés sont très inégaux. Les échecs rencontrés proviennent surtout de ce fait que le cultivateur n'est pas en mesure d'exploiter les biens qu'on lui donne s'il ne possède rien et si l'Etat ne lui avance pas les capitaux nécessaires.

202. — Comment apprécier d'aussi graves atteintes à la propriété? En principe, les réformes foncières sont-elles légitimes?

En elle-même, l'inégalité dans la répartition des terres était-elle suffisante pour justifier la réforme foncière en se fondant sur le bien commun? Les grandes propriétés étaient sans doute très développées, mais une forte propriété moyenne existait dans certaines régions: la grande propriété était même exceptionnelle en Bulgarie. Dans plusieurs Etats, les vastes domaines tendaient à se diviser au profit des paysans sous l'influence de causes naturelles et de l'action des particuliers appuyés par le Pouvoir central. En Roumanie, de 1864 à 1907, 3 millions d'hectares étaient passés entre les mains des cultivateurs. De même, en Pologne russe, de 1870 à 1909, la propriété paysanne avait augmenté de 1.469.000 hectares. A la suite de la réforme de 1907, en Roumanie, une « caisse rurale » à caractère officiel avait été chargée de racheter les grands domaines de l'Etat ou des particuliers pour les lotir et les rendre aux paysans.

L'œuvre lente de formation de petites propriétés entreprise avant la guerre était durable, et elle tendait nettement à s'accélérer. Les hommes politiques nouveaux que la

guerre a portés à la tête des divers Gouvernements auraient pu reprendre sur les mêmes bases cette division amiable des grands domaines et laisser à l'initiative individuelle la facilité d'exercer sa bienfaisante influence. C'est là, nous semble-t-il, la meilleure réponse à adresser à ceux qui nous affirment qu' « en Europe centrale et orientale, il y avait opposition entre les nécessités sociales et la monopolisation du sol par quelques rares détenteurs » ¹⁾.

Toutes ces réformes ont été votées par crainte du mécontentement populaire. Chaque cultivateur voulait immédiatement des terres cultivables et cultivées situées près de son village; plus exactement, il ambitionnait la terre même qu'il exploitait pour le compte d'autrui.

Anciennement, il semblait que la qualité de propriétaire ne pût être liée à une condition de mise en culture. Elle ne semblait être davantage attachée à une condition de résidence. Il faut blâmer les mesures prises contre les « absentéistes », notamment en Roumanie et en Grèce.

En Tchécoslovaquie et en Pologne, les grands propriétaires avaient d'eux-mêmes mis une partie de leurs terres à la disposition de la nation. L'Etat, pourtant, dédaigna ces offres. Nous nous gardons bien de nier ici l'utilité des réformes foncières d'après-guerre. Sans doute, l'organisation de la propriété était-elle défectueuse dans bien des pays, et peut-être même allait-elle à l'encontre du fondement et du but de la propriété. Des gouvernants ont pu affirmer qu'ils luttaient précisément pour le droit de propriété privée, pour l'étendre et le consolider, et par là, éloigner un risque de destruction totale. L'exemple russe est là pour prouver qu'il ne s'agissait pas d'une crainte chimérique. On peut, pourtant, reprocher aux agrariens de n'avoir pas essayé avec conviction de trouver dans la colonisation un moyen de satisfaire la faim des terres chez les paysans.

1) M. CHAUFFARDET, *op. cit.*, p. 300.

Si le respect de la propriété est la première base de la société, il faut condamner toutes ces réformes foncières. On les approuvera, au contraire, si, avec M. Le Fur, on estime qu'il y a une « hiérarchie des droits » et que, dans le classement fait par la raison, s'appliquant aux données des faits, « le droit à la vie passe avant le droit de propriété » ¹⁾.

1) L. LE FUR: *La réforme agraire en Roumanie et le conflit avec la Hongrie*, in « Bulletin de la Société de Législation comparée », 1927, page 454.

Conclusion

203. — Nous nous sommes bornés à faire ici une étude purement objective des dispositions constitutionnelles modernes, qui permettent de dégager des tendances sociales dont la manifestation est apparue dans de nombreux domaines.

Dans les anciennes Constitutions, on trouvait des déclarations de droits dont le but était la limitation absolue et la restriction irrémédiable de la souveraineté de l'Etat au moyen des droits individuels. L'inspiration libérale individualiste, qui est la source de la Déclaration française des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de toutes celles qui se sont succédées pendant le cours du XIX^e siècle, considère l'individu comme une entité distincte et non pas comme un élément de l'Etat. M. Gidel dit que « la doctrine libérale individualiste étudie l'individu en face de l'Etat et non pas dans l'Etat » ¹).

Nous avons pu nous rendre compte que les déclarations de droits fondées sur l'idée libérale individualiste appartenaient à un stade général dépassé par l'évolution constitutionnelle. Nous voyons à notre époque une tendance tout à fait particulière se généraliser dans la plupart des nom-

1) G. GIDEL : *Les Déclarations de droits*, Cours de Droit constitutionnel comparé, Doctorat, professé à la Faculté de Droit de Paris en 1934-35.

breuses Constitutions d'après-guerre. Cette tendance a été décrite par M. Mirkine-Guetzévitch dans la courte préface qu'il a mise en tête d'un Recueil des Constitutions de l'Europe nouvelle ¹⁾: « L'Etat ne peut se borner à reconnaître », dit-il, « l'indépendance juridique de l'individu; il doit créer un minimum de conditions nécessaires pour garantir son indépendance sociale. Les textes constitutionnels commencent à reconnaître non l'homme abstrait, mais le citoyen social ».

Les Constitutions nouvelles ne se bornent plus à énumérer des droits, elles définissent le cadre qui est indispensable à l'existence de ces droits.

Les Constitutions françaises de 1791 et de 1793 renfermaient déjà, à côté des droits négatifs, des obligations positives de l'Etat dans le domaine de l'école et de l'assistance sociale. La Constitution de 1848 est allée encore plus loin en établissant le principe de la protection du travail. Dans le Droit constitutionnel d'après-guerre, cette tendance sociale a connu un développement infiniment plus poussé. Les nouvelles Constitutions déterminent de nouveaux droits des citoyens. Ce sont des droits sociaux correspondant à des obligations positives de l'Etat.

Après la Grande Guerre, les nouvelles Constitutions ont été simultanément élaborées en Europe centrale et orientale dans des conditions historiques particulières. En présence des difficultés économiques nées de la liquidation de la guerre et de la menace du bolchevisme russe, presque toutes les Constitutions ont stipulé des droits sociaux et ont admis des obligations positives de l'Etat.

204. — Les tendances sociales des Constitutions récentes s'expriment par le fait que les droits individuels ordinaires prennent une extension dans le sens social qui revêt toutes les apparences d'une profonde transformation. Les nouvelles Constitutions visent à englober la tota-

¹⁾ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Les Constitutions de l'Europe nouvelles*, deuxième édition, 1930, p. 7 et suiv.

lité de la vie sociale. Beaucoup de problèmes touchant cette vie sociale, qui, au XIX^e siècle, n'étaient que partiellement réglés par la législation ordinaire, deviennent maintenant des droits de l'homme et du citoyen. L'ensemble des relations sociales, les rapports familiaux, les relations des parents et des enfants, les principes de la famille et du mariage, les rapports du capital et du travail, la question ouvrière, l'assistance sociale, l'école, font l'objet de développements constitutionnels.

Dans certains Etats, l'extension sociale des Déclarations nouvelles s'est produite sous la pression des partis socialistes dont l'influence s'est fait sentir dans les assemblées constituantes, en Allemagne par exemple. Mais, même dans les pays où le rôle des socialistes était modeste ou même insignifiant, les droits sociaux sont aussi entrés dans les textes constitutionnels. La teneur sociale des Constitutions modernes est apparue dans la mesure où la menace sociale et les résultats destructeurs de l'expérience russe agissaient sur l'esprit des constituants. Toutefois, cette explication historique n'est pas suffisante. Ce qui importe, ce n'est pas de savoir pourquoi les éléments modérés d'un pays ont estimé nécessaire d'inscrire dans la nouvelle Constitution la défense des droits sociaux; l'important, c'est le fait que ces droits ont apparus dans la Constitution.

« Les nouvelles Constitutions », d'après M. Mirkine-Guetzévitch, « ont été rédigées à une époque où aucun parti politique ne peut plus ignorer la question sociale » ¹⁾. Etant données les conditions historiques générales dans lesquelles étaient élaborées les nouvelles Constitutions, il s'est produit une transformation de la doctrine des libertés individuelles. Nous venons de faire ressortir le premier aspect de cette transformation, en envisageant l'extension des droits individuels où M. Mirkine-Guetzévitch voit « l'apparition de la défense sociale de la personne ».



1) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *op. cit.*, p. 11.

205. — Mais ces nouvelles tendances sociales se caractérisent également par la limitation de certains droits fondamentaux du type classique antérieurement proclamés dans les Déclarations.

Cette limitation a trait tout d'abord à la liberté industrielle. L'Etat intervient dans le domaine économique au nom de l'intérêt social. Cette intervention des Pouvoirs publics dans le jeu des forces économiques est un danger très grand. Si l'Etat n'est plus seulement l'organe coordonnateur des activités particulières, mais le directeur suprême de l'activité économique, on en arrive au socialisme d'Etat dont les résultats sont généralement très mauvais.

Enfin, cette limitation a trait à la propriété. La conception absolue de la propriété avait été formulée par la Révolution française en réaction contre les atteintes féodales et royales à la propriété individuelle. Cette conception se voit remplacée aujourd'hui par un nouveau concept de la propriété considérée comme remplissant une fonction sociale. Cette transformation de la propriété est peut-être le point le plus intéressant de l'étude des Constitutions récentes.

Alors que la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 n'admettait l'expropriation qu'en cas de nécessité publique, le Code civil se contente de l'utilité publique. C'était déjà là une notion bien plus souple. En France, on en est resté à cette utilité publique. Aucune loi ne dit expressément en quoi elle consiste, mais il y a des quantités de lois diverses qui étendent le champ d'application de cette cause d'expropriation. Tous les jours, des lois réalisent de nouveaux progrès en l'appliquant pour cause d'hygiène publique, de plus-value et même pour cause d'esthétique. Comme l'affirme si justement M. de Nesmes-Desmarets, « le législateur est donc allé en étendant de plus en plus la notion d'utilité publique » ¹⁾.

1) R. DE NESMES-DESMARETS, Cours de Droit administratif, professé à la Faculté de Droit de Montpellier, en 1933-1934.

Le Droit Constitutionnel moderne, en s'ouvrant à l'idée de la propriété fonction sociale, a suscité une transformation encore plus accentuée de la notion d'utilité publique. Il y a une tendance évidente des législations modernes à développer l'expropriation dans un but de simple utilité sociale ¹⁾. Le droit de propriété n'a plus de caractère absolu. Il n'est plus délimité seulement par l'intérêt public traduit dans l'expression d'« utilité publique », non plus en raison de la convenance ou de l'utilité particulière d'un sujet de droit public considéré à la façon d'une personne juridique. Ses limites sont maintenant fixées d'après l'utilité sociale, en raison de l'utilité générale et de l'intérêt économique de la société elle-même. Nous en avons vu un exemple dans les lois sur les réformes foncières. D'autres lois ont imposé l'obligation de cultiver certaines terres, sous peine de perte des propriétés par leurs propriétaires obligés de les vendre, ce qui est le cas le plus typique d'expropriation forcée.

206. — Toutes ces tendances sociales sont liées, d'après l'expression de M. Mirkine-Guetzévitch, à « la tendance générale de la rationalisation du pouvoir dans l'Etat moderne » ²⁾. Cette tendance est fondamentale dans le Droit constitutionnel moderne. Elle consiste en ce que le Droit pénètre tous les phénomènes de la vie sociale, dans ses aspects spirituels et matériels. Le réseau du Droit enserre de plus en plus des domaines qui, auparavant, échappaient tout à fait à la réglementation juridique. Cette tendance que nous tenons pour une tendance fondamentale des nouvelles Constitutions a élargi la teneur sociale des textes constitutionnels modernes. C'est à mettre en lumière les applications de cette idée que nous nous sommes attachés objectivement au cours de cette étude de Droit comparé.

1) V. POLIER : *De l'expropriation pour cause d'utilité sociale*, thèse Toulouse, 1902. Rolland. « Rev. de Droit public », 1919.

2) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *op. cit.*

Montpellier, le 10 Juillet 1937

Vu : Le Président de la thèse :

L. DELBEZ

Montpellier, le 10 Juillet 1937

Vu : Le Doyen :

G. MORIN

Vu et permis d'imprimer

Montpellier, le 10 Juillet 1937

Le Recteur :

TAILLIART

